

Testi unici nella Regione Sicilia
(L'esempio della legislazione della Regione siciliana in
materia di enti locali nella prospettiva di un testo unico a
valore giuridico)

a cura di:
Simone Montalto
Giunta regionale della Sicilia

Testi unici nella Regione Sicilia

(L'esempio della legislazione della Regione siciliana in materia di enti locali nella prospettiva di un testo unico a valore giuridico)

Al fine di esporre i problemi pratici che la formazione di testi unici in Sicilia può presentare, proprio dal punto di vista giuridico, si espone il caso paradigmatico della legislazione in tema di enti locali.

Quando, con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stato approvato in sede statale il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, è stata compiuta certamente una importante operazione di tecnica legislativa possibile nel contesto statale, ma non in quello regionale (almeno in quello della Sicilia).

In sede statale, l'operazione è stata compiuta con l'emanazione di un unico testo complessivo in cui sono contenute, come stabilito dall'atto di delega, le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità, sullo stato giuridico degli amministratori, sul sistema finanziario e contabile, sui controlli, nonché norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale, ivi compresi i segretari comunali, e sono stati abrogati ben dodici testi di legge (ivi compresa la legge n. 142 del 1990).

Volendo riportare la stessa operazione alle norme della Regione Sicilia in materia di enti locali, occorre riflettere sui seguenti dati.

Il sistema delle norme sugli enti locali siciliani, sebbene abbia fonti formali costituite da leggi regionali, ha contenuto, sempre più negli ultimi anni, rinvii formali o recettizi alle corrispondenti norme dello Stato.

Se il sistema dello Stato in materia di disciplina degli enti locali constava di una dozzina di testi di legge variamente strutturate (alcune come testi indipendenti, altre come modifiche a testi preesistenti), ognuna comprensiva di varie decine di articoli, l'analogo sistema della Regione siciliana risulta ancora più complesso.

All'origine, infatti, è stato tenuto fermo per un paio di decenni il principio che l'ordinamento degli enti locali dovesse essere sempre basato su un testo che descrivesse sistematicamente un "ordinamento" completo. Ciò derivava dalla sentenza della Corte costituzionale 20 marzo – 13 aprile 1951 che sanciva che *"a norma degli artt. 14, 15 e 16 dello Statuto, l'Assemblea regionale siciliana ha la potestà legislativa esclusiva, che si concreta in un preciso dovere costituzionale, di dare alla Sicilia un particolare ordinamento amministrativo che sia adeguato alle esigenze locali. Il precetto costituzionale, tuttavia, può*

ritenersi osservato solo se si appresti un complesso organico di disposizioni, che disciplinino la materia con completezza e stabilità, sia pure relative". Di conseguenza, le novità normative che l'Assemblea andava introducendo si redigevano sempre sotto forma di sostituzione, aggiunta o modifica del testo unico approvato con decreto legislativo del Presidente della Regione 29 ottobre 1955, n. 6, costante di 268 articoli e denominato *Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana*.

Tale testo unico, approvato originariamente mediante delega dell'Assemblea regionale al Governo, fu successivamente riapprovato con legge (l.r. 15 marzo 1963, n. 16) dato che, nel frattempo, era stato negato dalla Corte costituzionale che l'Assemblea regionale potesse delegare i propri poteri all'Esecutivo (cfr. Corte cost. n. 50 del 28 luglio 1959). Con un siffatto modo di procedere, le norme su comuni e province si trovarono per molto tempo sempre nell'unico testo, via via modificato.

A partire dal 1986, con la legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, istitutiva della Provincia regionale, si abbandonò per la prima volta l'orientamento di riportare tutte le nuove disposizioni nell'unico testo organico e, da allora, le norme furono variamente e sempre più disordinatamente strutturate in testi differenti. Alcune furono autonome e parallele a quelle dell'ordinamento vigente; altre contennero modifiche ai testi precedenti; un'altra ancora segue addirittura una tecnica normativa molto "originale" e fonte di seri problemi interpretativi.

Essa infatti, operando uno degli ormai sempre più frequenti "recepimenti" di norme statali, disponeva che le disposizioni dell'ordinamento amministrativo degli enti locali fossero modificate ed integrate dalle norme della legge (dello Stato) 8 giugno 1990, n. 142, ivi indicate; senza però apportare puntuali innovazioni ai relativi testi regionali ma modificando invece direttamente le norme della legge statale che si dichiarava di recepire, determinando così l'ideale mutamento del testo statale che, sempre idealmente e mai formalmente, dovesse essere ritenuto dall'interprete una modificazione al diritto già nascente dalla norma regionale.

La legge regionale che, a sua volta, ha recepito l'ultima legge statale (la l.r. n. 30 del 2000) ha seguito ancora una tecnica mista: ora introducendo modifiche testuali a leggi preesistenti ora disciplinando direttamente determinati istituti.

La stessa legge avvertiva tuttavia l'esigenza di pervenire a un testo unico. Essa disponeva infatti che *"il Governo della Regione è autorizzato a pubblicare nella Gazzetta ufficiale della Regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo coordinato delle leggi regionali relative all'ordinamento degli enti locali"*.

Ciò non è stato fatto.

Con l'esecuzione di disposizioni del genere non si può, infatti, tuttavia pervenire ad un testo veramente unico delle disposizioni sugli enti locali così come ha fatto lo Stato. Non potendo, infatti, l'Assemblea regionale delegare poteri normativi al Governo, questo non potrà riordinare in un diverso testo, che acquisti valore di fonte di diritto autonoma, le varie leggi esistenti (numerare diversamente gli articoli, spostare commi, omogeneizzare termini e sistema). E questo perchè operazioni del genere comportano pur sempre l'esercizio di una funzione legislativa, che il Governo della Regione non ha né può esercitare per delega.

Si pensi, tra l'altro, come la collocazione di una norma in un contesto piuttosto che in un'altro non è indifferente ai fini della portata stessa di una legge. La cosiddetta *sedes materiae* è, infatti, elemento delle possibili varianti dell'interpretazione.

L'ultimo testo unico che la Regione ha potuto fare, utilizzando il procedimento previsto per i testi unici di mera compilazione (decreto del Presidente della Regione, previo parere del Consiglio di giustizia amministrativa, registrazione presso la Corte dei conti) è quello recante: "Ordinamento del Governo e dell'amministrazione della Regione siciliana" (D.P.Reg. n. 70 del 1979); ma in quel caso ciò è stato possibile perchè si trattava unicamente di riportare al testo della l.r. 22 dicembre 1962, n. 28, le modifiche disposte da altra legge (cfr. l.r. 10 aprile 1978, n. 2), redatte formalmente mediante l'inserzione, la sostituzione o l'aggiunta di norme nel testo-base.

La vicenda del detto testo unico n. 70 del 1979 merita una considerazione particolare onde riflettere sulla sua natura giuridica.

Con decreto del Presidente della Regione 28 febbraio 1979, n. 70, dunque, previa deliberazione della Giunta regionale, sentito il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, è stato approvato il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'amministrazione della Regione siciliana adattandosi ai corrispondenti organi regionali la procedura che allora era parzialmente delineata per gli analoghi atti statali dell'art. 16, n. 3, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, cui faceva implicito riferimento l'art. 4 del d.lgv. 6 maggio 1948, n. 654 (ossia: decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato).

Il coordinamento in un unico testo delle norme regionali concernenti il Governo e l'assetto amministrativo della Regione si rendeva necessario dopo l'emanazione di una legge che aveva prodotto una rilevante modificazione nell'azione del Governo regionale e nell'ordinamento e nelle competenze degli assessori, incidendo, oltre che in via sostanziale sulla precedente normativa anche in maniera formale sullo stesso testo letterale della fonte già vigente si

da rendere necessaria la ricostruzione in sistema degli istituti modificati mediante la redazione di un testo coordinato che rendesse possibile una lettura organica dell'intera normativa.

Di ciò, evidentemente, si era reso conto lo stesso legislatore che con la l.r. n. 2 del 1978, aveva autorizzato il Governo regionale *"a pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione un testo coordinato delle leggi regionali relative all'ordinamento del Governo e dell'amministrazione regionale"*.

Quell'autorizzazione di ripubblicare in un testo unico disposizioni di legge emesse in tempi diversi, allo scopo di coordinarle tra loro e raccoglierle in un unico corpo, costituì allora l'occasione per individuare l'istituto giuridico a cui il legislatore siciliano aveva inteso riferirsi.

Con l'espressione "testo unico", infatti, si erano indicate tradizionalmente, fino ad allora, sia le raccolte organiche e coordinate di norme succedutesi nel tempo su una determinata materia -con l'eliminazione di quelle che risultassero abrogate o superflue - elaborate dal potere esecutivo autonomamente (testi unici di mera compilazione), sia quelle che, adempiendo agli stessi fini, promanassero dal Governo in base ad apposita autorizzazione del Parlamento e che, proprio in base a tale investitura, potessero contenere innovazioni sostanziali alla normativa ad oggetto nei termini della delega (testi unici innovativi).

Ai primi non si riconosceva valore legislativo, ripetendo le relative disposizioni la propria efficacia dalle fonti preesistenti, mentre i secondi, prodotto di legge di delega, costituiscono, come la generalità dei decreti legislativi, fonti autonome ed innovative del diritto.

Una tale impostazione della materia, in questi ultimi decenni, ha subito da parte della dottrina una notevole revisione, essendo stato osservato, che i testi unici, comportano la riformulazione sistematica di norme estratte da altri contesti; implicano sempre il riesame delle disposizioni raccolte, sia pure ai fini del coordinamento, ed hanno sempre in sé un margine di discrezionalità. Ciò anche quando sono emessi su semplice autorizzazione del potere legislativo. Essi hanno sempre, quindi, natura di legge delegata e di fonte autonoma di diritto, mentre, pur riconoscendosi all'esecutivo la facoltà di compilare per iniziativa autonoma, raccolte coordinate di norme, queste non avrebbero che l'efficacia e la natura di una qualunque raccolta privata, tutt'al più quella di un atto amministrativo interno, esplicante i propri effetti unicamente nell'ambito dell'amministrazione e non anche nell'ordinamento giuridico generale.

Con una siffatta concezione, certamente rigorosa sul piano scientifico, che non ha presentato seri problemi in quello pratico, probabilmente per via del raro ricorso all'emanazione da parte dell'esecutivo di *testi unici di compilazione*

e del sempre più frequente ricorso al mezzo della delega, occorre confrontare l'esperienza della Regione siciliana.

In un giudizio vertente su un testo unico emanato dal Presidente della Regione siciliana, la Corte costituzionale aveva avuto modo di ribadire, sia pure in via incidentale, l'ammissibilità dei testi unici *di mera compilazione*, riaffermando così la propria giurisprudenza sul problema ed ammettendo, quindi, la titolarità del potere dell'esecutivo ad emanarne (cfr. Corte cost. sent. n. 51 del 1962).

D'altra parte, con il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'amministrazione della Regione siciliana* ci si trova certamente di fronte ad un testo normativo, sebbene promanante dal potere esecutivo ed a cui non può sicuramente darsi la semplice connotazione di mera compilazione privata. Questo testo unico, infatti, sebbene sia stato emanato in base ad autorizzazione dello stesso legislatore non può essere considerato il prodotto di una delega da parte dell'organo legislativo nei confronti dell'esecutivo, esulando dai poteri della Regione come visto, l'istituto dei decreti legislativi.

Di conseguenza, all'autorizzazione contenuta nella citata legge, non si poté che attribuire a suo tempo il valore d'una sollecitazione al Governo regionale perchè compisse il coordinamento delle predette leggi su basi compilative.

Se, però, l'autorizzazione dell'Assemblea regionale al Governo di "*pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione un testo coordinato delle leggi relative all'ordinamento del Governo e dell'amministrazione regionale*" ha un tal senso, non pare che all'emanazione del relativo testo con la procedura seguita (audizione del Consiglio di giustizia amministrativa, deliberazione della Giunta regionale, decreto del Presidente della Regione, registrazione da parte della Corte dei conti e pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*), su cui si sono trovati concordi gli organi intervenuti, possa essere negato qualsiasi effetto nell'ordinamento generale come per il caso di una mera raccolta privata.

Sembrò, allora, che la soluzione al problema non potesse che essere data se non restringendo la ricerca della natura dei testi unici del genere di quello in esame nell'ambito della funzione esecutiva.

È principio generale del nostro ordinamento costituzionale quello per cui gli organi che debbono svolgere la funzione esecutiva hanno il potere di disciplinare, mediante atti amministrativi particolari o mediante atti regolamentari, lo svolgimento dell'attività stessa di esecuzione. A tale potere potrebbe essere ascritta l'interpretazione che l'amministrazione stessa dà delle norme da applicare con i singoli provvedimenti: obbligatoria in virtù della presunzione di legittimità e dell'esecutorietà dell'atto amministrativo in genere. Vista sotto questo aspetto, l'emanazione di testi unici di mera compilazione non

sarebbe altro che l'interpretazione generale di un sistema di norme, ai fini d'una loro univoca applicazione, resa nota preventivamente mediante, appunto, la pubblicazione di un testo coordinato; interpretazione però provvisoriamente obbligatoria finché non se ne faccia valere l'erroneità con ricorso o azione, e mai obbligatoria per il giudice.

Una tale soluzione, possibile nel 1979 fra molte perplessità, non lo è più ora specialmente nei confronti delle leggi riguardanti gli enti locali, sia perchè la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei testi coordinati ha assunto altra logica e altro significato, sia perchè la più recente legislazione regionale sugli enti locali risulta ora non solo frammentaria ma anche non sistematica nelle sue diverse parti.

Nelle vigenti leggi regionali sugli enti locali le modifiche progressivamente introdotte non consistono sempre in puntuali sostituzioni di commi o di articoli o di parole in riferimento ad un testo base e, dunque, un testo unico vero, fonte sostitutiva delle leggi coordinate (le quali di conseguenza sono abrogate), non può esser fatto. Di conseguenza, il Governo regionale, compilatore di un eventuale testo coordinato, non potrebbe collocare tutte le norme entro un testo unico senza dover fare delle scelte normative, di cui però non ha la competenza. Tutto il sistema coordinato dovrebbe essere riapprovato dall'Assemblea regionale. Ma è realistico pensare che, una volta che un testo di norme sia riproposto ad un organo legislativo, questo è libero di reintrodurre modifiche sostanziali mediante emendamenti; il che farebbe conseguire risultati non in armonia con i fini perseguiti.

Resta, comunque, il problema di come potrebbe la Regione avere in futuro testi unici o comunque corpi di norme organicamente disposte e leggibili in maniera coordinata e sistematica.

Ferma restando l'impossibilità di pervenire a testi unici mediante delega dell'Assemblea al Governo regionale ed essendo impraticabile la via del *testo unico di mera compilazione*, in quanto, proprio quando serve il riaccorpamento in sistema di norme disorganicamente concepite esso non consente scelte opinabili nella riconduzione di esse a sistema ufficiale, ci sarebbe per il futuro (ossia in una prospettiva di assunzione, da parte del legislatore, di preoccupazioni d'ordine tecnico) la modesta proposta che segue.

Si ricorderà che con circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 24 febbraio 1986, n. 1.1.26/10888.9.68, sono state stabilite regole sulla composizione formale dei testi legislativi. È stato stabilito, in essa, tra l'altro, che ogni comma in cui si articola una legge va numerato e che le modifiche recate successivamente da altre leggi debbano essere inserite nel testo modificato secondo una numerazione subalterna (per esempio, dopo il comma 1, si inserisce il comma 1 bis; tra l'1 bis e il 2 si inserisce l'1 bis/a, etc.)

adeguandosi legislativamente tutto il testo. Quindi, ogni volta che una legge abbia subito numerose e complesse modifiche, operate in tal modo, il testo attualizzato può essere ripubblicato per notizia - e non quindi con effetti legali di pubblicità - nella Gazzetta ufficiale, continuando le relative disposizioni a trarre vigore da ciascuna legge coordinata.

Un tale metodo può funzionare solo se, effettivamente, ogni nuova disciplina normativa sia concepita come formale trasformazione di un testo-base.

Ma perchè ciò avvenga sarebbe necessario che effettivamente ogni nuova norma fosse studiata anche idealmente con l'attenzione a tutto il sistema, all'interno del quale dovrà essere inserita. Il che, certe volte, soprattutto quando il legislatore è mosso solo dall'intento di creare un episodica base giuridico-formale a interventi che altrimenti non avrebbero motivo d'esistere in un sistema organico di regole, riesce assai difficile.

Il superiore esempio, comunque, è stato fatto per spiegare concretamente come sia difficile ricondurre ad un testo unico, non approvato dall'autorità avente poteri normativi, disposizioni come quelle esaminate quando non sono state concepite sostanzialmente in sistema e quando non sono state redatte nei termini di disposizioni puntuali e coordinabili organicamente. Serve anche per riflettere sul fatto che, malgrado ogni rimedio tecnico, il legislatore dovrebbe considerare sempre il mezzo legislativo come strumento per fare regole generali, astratte e di una certa permanenza nel tessuto giuridico della comunità cui sono dirette.

* Estratto dallo studio di G. Palmeri "La legislazione della Regione siciliana in materia di enti locali nella prospettiva di un testo unico a valore giuridico", in: Rivista Nuove autonomie, Ed. Quattrosoli, Palermo - Vol. 2/3, 2004, pag. 613.