

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

Roma, 30 novembre e 1 dicembre 2000

**LA DIFFICILE CODIFICAZIONE DELLE LEGGI  
REGIONALI SUGLI ENTI LOCALI.  
IL CASO DELLA REGIONE SICILIA**

*A cura di:*

*Avv. Giuseppe Palmeri*

*Ex Consigliere Superiore dell'Ufficio Legislativo e legale  
della Giunta Regionale Siciliana*

## **La difficile codificazione delle leggi regionali sugli enti locali.**

Con l'approvazione, mediante il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, lo Stato ha compiuto un'importante operazione di tecnica normativa.

Era, infatti, dal 1934 e dal testo unico emanato in quell'anno con regio decreto del 3 marzo, n. 383, che la disciplina legislativa di comuni e provincie era andata perdendo, mediante oltre un decina di leggi modificative e di decreti legislativi di attuazione e le relative centinaia di commi, il carattere di codice o di sistema completo, sempre più auspicabile ai fini della comprensione di interi istituti e, soprattutto, della logica di ciascuna regola.

Le ultime trasformazioni nella legislazione in materia di autonomia ed ordinamento degli enti locali erano intervenute con la legge 3 agosto 1999, n. 265 che, tra l'altro, aveva introdotto modifiche importanti alla legge 8 giugno 1990, n. 142 che gli operatori della materia conoscono bene e che considerano la fase di avvio d'una più ampia attribuzione di competenze a provincie e comuni e, nell'ambito di essi, di poteri gestionali per sindaci, presidenti, giunte e dirigenti.

La legge 3 agosto 1999, n. 265, avendo dunque apportato le ultime modifiche al sistema si è preoccupata di quell'esigenza che da Giustiniano a Teodosio a Napoleone (per citare nomi emblematici nelle codificazioni) è avvertita da tutti gli operatori del diritto: ossia quella di poter conoscere veramente e agevolmente le norme prima di deciderne l'applicazione.

L'art. 31 della legge n. 265 delegava infatti il Governo della Repubblica ad *“adottare, con decreto legislativo, un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle provincie e loro forme associative. Il decreto è emanato, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno”*.

L'operazione è stata compiuta nel termine di un anno, come previsto, con l'emanazione di un unico testo complessivo di 275 articoli 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 l'ormai mitica legge n. 142 del 1990).**

Poiché 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, appena è stata approvata la legge n. 265 del 1999, si è posto il problema di quali delle relative norme la Regione dovesse "recepire" nel proprio ordinamento; ossia quali norme fare oggetto di rinvio, ovvero quali norme riprodurre sostanzialmente introducendo i relativi testi in una propria legge.

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 è ancora più complesso.

All'origine, infatti, è stato tenuto fermo per un paio di decenni il principio che esso dovesse essere sempre basato su un **testo unico**, per cui le novità normative che l'Assemblea andava introducendo si facevano 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" (comunemente **OREL**).

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, così come il Parlamento nazionale, i proprio poteri all'Esecutivo. Con un siffatto modo di procedere, le norme su comuni e province si trovavano sempre nell' unico **OREL**, 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 dal punto di vista tecnico. Alcune furono autonome (v. l.r. n. 7 del 1992; l.r. n. 77 del 1995; l.r. n. 44 del 1991, ecc.) e parallele a quelle dell'OREL; altre contennero modifiche ai testi precedenti (l.r. n. 26 del 1993), un'altra ancora (l.r. 11 dicembre 1991, n. 48 recante "**Provvedimenti in tema di autonomie locali**") segue addirittura una tecnica normativa molto ... *originale* e fonte di seri problemi interpretativi.

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

Si tratta di un'operazione veramente anomala dante luogo nelle necessarie ricostruzioni da parte dei privati compilatori di codici dei testi vigenti nella Regione, a ricostruzioni veramente difficili, spesso problematiche e talora con risultati differenti e opinabili.

La legge regionale che ora, a sua volta, recepisce l'ultima legge statale (la legge n. 265 del 1999) segue ancora una tecnica mista: ora introducendo modifiche testuali a leggi preesistenti ora disciplinando direttamente determinati istituti.

La stessa legge avverte, tuttavia, l'esigenza di pervenirsi ad un testo unico. Essa dispone 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*".

Con l'esecuzione di questa disposizione non si potrà purtroppo pervenire ad un testo veramente unico delle disposizione 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 sistema le varie leggi esistenti (numerare diversamente gli articoli, spostare commi, omogeneizzare termini e sistema).

E questo perché operazioni del genere comportano pur sempre l'esercizio di una funzione legislativa, che il Governo della Regione non ha nè può esercitare per delega.

Si pensi 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 1987); ma in quel caso ciò è stato possibile perché si trattava unicamente di riportare al testo della l.r. 22 dicembre 1962, n. 28 le modifiche disposte dalla l.r. 10 aprile 1978, n. 2 redatte formalmente mediante l'inserzione, la sostituzione o l'aggiunzione di norme nel testo-base.

Nelle vigenti leggi, regionali sugli enti locali le modifiche progressivamente introdotte, non consistono sempre, come visto, 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. Si considerino, per esempio, gli articoli da 31 a 35 della l.r. n. 10 del 2000, recanti "*conferimento di funzioni agli enti locali*", i quali sono redatti autonomamente rispetto al previgente OREL, alla legge regionale n. 48 del del 1991, alla legge regionale n. 9 del 1986, ecc. e che, di conseguenza il Governo regionale, compilatore di un eventuale testo coordinato, non potrebbe collocare 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.

Resta, allora, il problema di come potrebbe la Regione avere per il futuro dei testi unici o comunque leggibili in maniera coordinata e sistematica. L'unico modo è quello traibile dall'indirizzo assunto dopo la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 24 febbraio 1986, n. 1.1.26/10888.9.68 e dall'art. 6 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 (v. comma 2 dell'art. 11 del d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092) per cui ogni comma in cui si articola una legge va numerato e le modifiche che successivamente intervengono vanno inserite secondo una numerazione subalterna (per esempio, dopo il

comma 1, il comma 1 bis; tra l'1 bis e il 2 l'1bis/1, ecc.), adeguandosi legislativamente tutto il testo.

Quindi, ogni volta che una legge abbia subito numerose e complesse modifiche, operate in tale modo, il testo attualizzato può essere **ripubblicato per notizia** -e non quindi con effetti legali di pubblicità- nella Gazzetta Ufficiale.

Un tale sistema -l'unico che potrebbe applicarsi nella nostra Regione ed in una materia così complicata come quella degli enti locali- può funzionare solo se, effettivamente, ogni nuova disciplina normativa sia concepita come formale trasformazione di un testo-base.

Ma perché ciò avvenga sarebbe necessario che effettivamente (sostanzialmente) ogni nuova norma fosse studiata anche idealmente con l'attenzione a tutto il sistema in cui dovrebbe venire a coesistere. Il che, certe volte, soprattutto quando il legislatore è mosso solo dall'intento di creare una base giuridico-formale a interventi che altrimenti non avrebbero alcuna logica d'esistere in un sistema organico di regole, riesce assai difficile.

Eppure il problema della chiarezza e della sistematicità delle leggi non è solo un problema di praticità o di "eleganza" normativa, dato che **un notevole volume di leggi oscure crea l'incertezza sostanziale del diritto, alimenta uno sproorzionato contenzioso giudiziario e dà spesso luogo ad una vera espropriazione del potere normativo** in favore di quello giudiziario che, al dubbio sulle regole vigenti, rimedia con la certezza delle sentenze, talvolta dalla sconcertante diversità tra esse, fra tribunale e tribunale.

Giuseppe Palmeri

