

La legge regionale Sicilia n. 5 del 5 aprile 2011: “disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l’efficienza, l’informatizzazione della pubblica amministrazione e l’agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale” Note di prima lettura¹.

di FRANCESCO FERRARA

1. La legge n. 5 del 2011 in sintesi.

Con la legge regionale n. 5 del 2011, il legislatore siciliano affronta diversi temi: trasparenza, semplificazione, efficienza, responsabilità dirigenziale e performance, informatizzazione della p.a. ed agevolazione delle iniziative economiche, contrasto alla corruzione ed alla criminalità, riordino e semplificazione della legislazione regionale.

La chiave di lettura dell’eterogeneità (apparente) delle norme contenute nella legge in esame può essere rintracciata nella volontà di ammodernare l’amministrazione siciliana ed il suo rapporto con cittadini ed imprese.

La legge regionale n. 5, come anzidetto, opera delle modifiche legislative su diversi fronti, riconducibili a tre fondamentali settori: 1) azione amministrativa; 2) organizzazione; 3) semplificazione normativa.

2. Cenni introduttivi sulla potestà regionale siciliana.

Prima di tracciare i tratti essenziali delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 5 del 2011 è opportuno delineare il quadro costituzionale nell’ambito del quale si muove la potestà legislativa regionale siciliano sulle materie oggetto della legge in commento.

Lo Statuto della Regione Siciliana (Regio decreto legislativo n. 455 del 15 maggio 1946, poi convertito in legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948) stabilisce all’art. 14, lett. p che “L’Assemblea, nell’ambito della Regione e nei limiti delle leggi

¹ Il presente lavoro ben lontano dall’aspirazione di fornire un commento organico e completo della legge regionale siciliana n. 5 del 2011, vuole unicamente accompagnarne la lettura e l’analisi da parte degli addetti ai lavori, limitandosi a fornire qualche spunto di riflessione. L’ampiezza dei temi che la novella interseca può infatti destare interesse soprattutto per chi voglia analizzare i rapporti tra la legislazione statale e quella di una Regione a Statuto speciale.

costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, ha legislazione esclusiva” in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti regionali”².

La norma costituzionale citata consente alla Regione Siciliana di potere dettare proprie norme sia sull’azione amministrativa che sull’organizzazione³, in taluni casi anche discostandosi dalla disciplina nazionale, seppure con il limite dei principi generali dell’ordinamento giuridico⁴.

Il legislatore siciliano, soprattutto per quel che riguarda la disciplina del procedimento amministrativo, invero non ha utilizzato a pieno la possibilità di dettare una propria specifica normativa ma ha preferito operare una serie di rinvii alla disciplina nazionale, apportando qualche circoscritta modifica per alcuni istituti.

3. Le modifiche alla legge regionale sull’azione amministrativa.

Il primo tema di cui appare opportuno tracciare le linee essenziali è quello riguardante l’azione amministrativa. Con l’intervento normativo del 2011 l’Assemblea regionale siciliana ha provveduto ad adeguare la legislazione regionale sull’azione amministrativa (legge regionale n. 10 del 1991) alla legge n. 241 del 1990 come novellata nel 2009 dalla legge n. 69.

Le norme contenute se raffrontate a quelle nazionali introdotte negli ultimi anni, invero, non presentano forti caratteri di originalità⁵.

² Sullo disciplina dello Statuto speciale della Regione Siciliana si ricordano: M. IMMORDINO, F. TERESI, *La Regione Sicilia*, Milano, 1988 G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; G. LAURICELLA, G. GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della Regione siciliana*, Milano, 2010.

³ In tal senso si vedano le osservazioni di G.P. Di Giovanni, *La riforma del procedimento amministrativo in Sicilia*, Santarcangelo di Romagna, 2006; più recentemente N. GULLO, *La semplificazione amministrativa nell’ordinamento regionale siciliano: attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, in *Nuove autonomie*, 2008, 515 e ss.

⁴ Amplius: G. PITRUZZELLA, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, in G. VERDE, op. cit., 203 ss. E bibliografia ivi citata.

⁵ Per quel che concerne l’azione amministrativa, il legislatore regionale siciliano, negli ultimi anni ha seguito diverse tecniche normative per adeguare la disciplina regionale alle novelle della l.n. 241 del 1990. La prima significativa riforma della legge regionale sull’azione amministrativa è quella operata nel 2004 con la legge n.17. Norma che si distinse per il fenomeno dell’incorporazione anticipata della l. n. 15 del 2005. Con tale legge, infatti, il legislatore siciliano innestò nel testo della legge regionale n. 10 del 1991 alcune delle disposizioni della legge n. 15 del 2005, non ancora entrate in vigore. Sul punto appare opportuno richiamare le osservazioni di parte della dottrina secondo cui “Il legislatore siciliano aveva la possibilità di optare tra due soluzioni estreme: [...]l’elaborazione di una disciplina del tutto autonoma, con un forte grado di innovatività rispetto al paradigma statale” ovvero “rinvio dinamico” invece, ha preferito optare per una soluzione intermedia approvando un provvedimento legislativo formalmente autonomo ma sostanzialmente modellato sulla falsariga di quello nazionale”, il riferimento è a N. Gullo, *La semplificazione normativa nell’ordinamento regionale siciliano: l’attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, in *Nuove autonomie*, 2008, 516.

Con la riforma in commento, il legislatore siciliano ha, infatti, modificato la legge regionale sull'attività amministrativa (l.r. n. 10 del 1991) utilizzando due tecniche normative: la riscrittura ed il cd. rinvio dinamico.

Così all'indomani della l.r. n. 5 del 2011, la legge n. 10 del 1991 risulta modificata negli istituti che di seguito si elencano, tenendo conto della diversa tecnica normativa: **a)** norme modificate mediante riscrittura: tempi di conclusione del procedimento e conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, digitalizzazione della pubblica amministrazione regionale, conferenza di servizi, attività consultiva e valutazioni tecniche; **b)** norme modificate mediante adeguamento alla disciplina statale: s.c.i.a., silenzio assenso, diritto di accesso. Il tutto con una conseguente modifica delle rubriche della l.r. 10 del 1991 (come disposto dall'art. 9 della l.r. 5 del 2011).

L'ampiezza degli istituti oggetto di riforma da parte del legislatore siciliano, invero, richiederebbero un esame approfondito di ciascun articolo, tuttavia – anche per esigenze di snellezza espositiva – appare opportuno soffermare l'attenzione soltanto su alcuni istituti, che – a parere di scrive – sembrano essere quelli nei quali si rilevano le modifiche maggiormente evidenti.

4. *L'ambito di applicazione della legge n. 10 del 1991 ed i principi.*

La prima norma oggetto di modifica è quella contenuta nell'art. 1 della l.r. 10 del 1991 – che come la *gemella* norma statale – riguarda i principi dell'azione amministrativa ed i soggetti cui questa si applica.

Le uniche modifiche introdotte con la novella del 2011 riguardano: l'inserimento del principio di trasparenza tra i principi fondamentali, l'espresso richiamo ai principi della normativa dell'Unione Europea, e l'applicabilità delle disposizioni della legge regionale sull'azione amministrativa anche alle *"società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative"* ed ai *"soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative"*.

5. *I tempi dell'azione amministrativa ed il danno da ritardo.*

La prima norma su cui appare opportuno soffermare l'attenzione è quella sui tempi di conclusione del procedimento. L'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2011 riproduce il contenuto della disposizioni contenute negli articoli 2 e 2 bis della legge n. 241 del 1990.

La norma ridetermina la tempistica dei procedimenti e collega alla mancata o ritardata emanazione del provvedimento sia l'obbligo di risarcimento danni che le conseguenze sulla valutazione della performance.

Se, sotto questo profilo la norma regionale ricalca sostanzialmente quelle statali, invece se ne discosta per quanto riguarda i soggetti che sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

La norma statale (art. 2 bis) stabilisce che *“sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*, sia le pubbliche amministrazioni che i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative⁶.

La norma regionale, al citato comma 4 quater, - a differenza di quella statale -, prevede, invece, che soltanto *“le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa, del termine per la conclusione del procedimento.”*

La formulazione linguistica adoperata dal riformatore siciliano nella riscrittura degli artt. 2 e 2 bis della legge n. 241 del 1990 desta alcune perplessità interpretative.

Dal tenore letterale della norma sembrerebbe, infatti, che la stessa non si applichi ai privati che, in Sicilia, sono preposti all'esercizio di attività amministrative!

In merito, è auspicabile un intervento della giurisprudenza amministrativa che fornisca una interpretazione *sostanzialistica* del concetto di pubblica amministrazione, e dunque estenda l'operatività della norma anche ai privati che esercitano funzioni pubbliche.

6. Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa.

Per quel che concerne la disciplina del diritto di accesso, la scelta operata dal legislatore siciliano è stata quella di abrogare la propria disciplina e rinviare a quella nazionale, contenuta negli artt. 22, 23, 24 e 25 della l. 241 del 1990 e s.m.i.

La necessità di sostituire integralmente la disciplina regionale sul diritto di accesso con quella statale sembra dettata da esigenze di ordine pratico: agevolare gli operatori della pubblica amministrazione regionale ed evitare loro la necessità di coordinare i due testi: quello nazionale e quello regionale.

Sotto un profilo sistematico, tale modifica, invece, non sembra che fosse necessaria: quanto disposto dalla disciplina nazionale sul diritto di accesso avrebbe, comunque, trovato applicazione anche in Sicilia, pur in assenza di un espresso rinvio normativo⁷.

⁶ Combinato disposto degli artt. 2 bis e comma 1 ter, art. 1 della l.n. 241 del 1990.

⁷ Come, infatti, è stato osservato in dottrina - all'indomani della legge n. 69 del 2009- la novellata l. 241 del 1990, all'art. 29, comma 2 bis, specifica che le disposizioni previste in materia di diritto di accesso “attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), della

Invero, la modifica della legge siciliana sulla trasparenza avrebbe potuto costituire una buona occasione per ampliare la sfera applicativa del diritto di accesso.

Le uniche modifiche del diritto di accesso nella normativa siciliana riguardano la tutela giustiziale.

La prima riguarda l'attribuzione di competenze giustiziali alla Commissione (regionale) per l'accesso ai documenti amministrativi. Alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi – istituita dall'art. 31 della l. r. 10 del 1991 - erano attribuiti soltanto compiti di vigilanza sull'osservanza della legge n. 10, lo svolgimento di attività di studio, un'attività consultiva sull'applicazione della medesima legge nei confronti delle amministrazioni interessate, e di monitoraggio della applicazione della legge e di consulenza normativa all'Assemblea regionale siciliana sull'effettività del diritto di accesso⁸.

In seguito alla legge regionale n. 5 del 2011 questo organo è stato rinominato *Commissione di garanzia per l'accesso ai documenti amministrativi* ed ha ampliato le proprie competenze⁹. Adesso, dunque, la Commissione regionale per il diritto di accesso si presenta come organo omologo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'art. 25 della l. 241 del 1990.

Altra contestuale modifica riguarda, inoltre, l'abolizione del ricorso in opposizione e di quello gerarchico nelle controversie sull'accesso alla documentazione amministrativa¹⁰.

7. Conferenza di servizi.

Anche per questo istituto, il legislatore siciliano ha preferito adottare la tecnica del rinvio alla normativa nazionale, con la sola eccezione delle norme sulla risoluzione di eventuali conflitti tra la Regione e gli enti locali, o tra questi ultimi tra di loro. In

Costituzione e dunque costituiscono la piattaforma minima di trasparenza amministrativa cui anche una Regione a Statuto speciale deve attenersi Il riferimento è allo scritto di N. GULLO, *Prime note sull'accesso ai documenti amministrativi degli enti locali*, in *Nuove Autonomie*, 2009, 87 e ss.

⁸ In merito: F. TERESI, *Partecipazione e accesso al procedimento e ai documenti amministrativi*, Palermo, 2001, 112, ss.

⁹ La lett. a), del terzo comma dell'art. 7 della l. r. 5 del 2011 stabilisce, infatti, che la Commissione "adotta le determinazioni previste dall'art. 25, comma 4, della l. 241 del 1990".

¹⁰ Anteriormente alle modifiche della l. r. n. 5 del 2011, la legge regionale n. 10 del 1991, prevedeva all'art. 28, comma 6, che "salve le disposizioni dell'art. 25 della l. 7 agosto 1990, n. 241, concernente i ricorsi giurisdizionali, contro il rifiuto dell'accesso ai documenti amministrativi è ammesso ricorso, anche in opposizione, al capo dell'amministrazione alla quale è stata presentata la richiesta di accesso". La legge n. 5 del 2011, all'art. 8 ha espressamente abrogato il suddetto art. 28 della legge regionale n. 10 del 1991.

questa ipotesi, la novella del 2011 prevede che la questione sia devoluta alla Giunta regionale.

8. Sull'applicabilità della c.d. "Riforma Brunetta" in Sicilia.

Qualche minimo cenno, inoltre, appare opportuno dedicarlo alla disciplina della dirigenza ed alla applicabilità in Sicilia della cd. Riforma Brunetta (dlg. 150 del 2010) per il profilo attinente alla misurazione della performance. L'art. 11 della legge n. 5 del 2011 (*misurazione, valutazione e trasparenza della performance*), al secondo comma, stabilisce, infatti, che a decorrere dal 1° gennaio 2012, "La Regione Siciliana" e gli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione "applicano ai propri sistemi di valutazione delle strutture e di misurazione delle performance dei dipendenti, per quanto compatibili i criteri ed i principi contenuti negli articoli 3, 4, 5 comma, 3, 6, 7 comma 1, 8, 9, 10, 11, e 15 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 e successive modifiche ed integrazioni, provvedendo ad adeguare con tempestività i propri ordinamenti ed i contratti collettivi.

Con la legge n. 5 del 2011, il legislatore regionale siciliano consente che parte della Riforma Brunetta "attraversi lo Stretto" e trovi applicazione anche in Sicilia, modificando in tal modo la disciplina regionale sul pubblico impiego e la dirigenza contenuta nella legge regionale n. 10 del 2000¹¹.

Materia – quella dell'organizzazione degli uffici regionali – che, è bene ricordare, rientra tra quelle di competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana (art. 14, lett. p, dello Statuto della Regione Sicilia)¹². Alla luce di ciò, pertanto, l'intervento del legislatore siciliano si rende necessario: non tutte le norme contenute nel dlg.vo 165 del 2001 (e per esso le modifiche introdotte dalla Riforma Brunetta) trovano immediata e diretta applicazione in Sicilia, come, peraltro,

¹¹ Il quadro dell'applicabilità in Sicilia della Riforma Brunetta, all'indomani della riforma, era stato affrontato in un parere dell'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana (parere n. 167 del 4 dicembre 2009), consultabile sul sito www.gurs.regione.sicilia.it nel quale l'organo di consulenza giuridica dell'ente aveva operato una distinzione tra norme direttamente applicabili in forza del rinvio dinamico contenuto nella legge regionale n. 10 del 2000 e le altre disposizioni per le quali si riteneva, invece, necessario che il legislatore siciliano adeguasse la normativa.

¹² Sul punto, per maggiori chiarimenti si rinvia alla nota successiva. Sull'art. 14 dello statuto, C. SALAZAR, Elenchi di materie e riforma del titolo V della Costituzione: note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello statuto siciliano, in G.VERDE (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, op.cit., 35 ss.; G. Lauricella, G. GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della Regione siciliana*, Milano, 2010.

recentemente, affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 156 del 20 aprile 2011¹³.

9. *Semplificazione normativa.*

Il terzo ambito d'intervento della novella in commento riguarda la semplificazione normativa. Qui occorre rivolgere l'attenzione all'art. 16 della legge in commento. Gli strumenti adottati dal legislatore sono essenzialmente due: la legge annuale per la semplificazione, che il Governo regionale dovrà presentare entro il 31 marzo di ogni anno, ed i regolamenti di delegificazione. Quest'ultimo modello – quello della delegificazione mediante regolamento era già stato in qualche modo prefigurato nell'ordinamento siciliano nella legge regionale n. 8 del 2002 (norme per la semplificazione amministrativa)¹⁴, oggi modificata dalla legge in commento¹⁵.

¹³ Nella menzionata sentenza, la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti della Giunta regionale che aveva disposto, con una serie di deliberazioni, il conferimento di incarichi di direttore generale a nove persone esterne alle dotazioni organiche dell'amministrazione regionale. La ricorrente lamentava la violazione dell'art. 19 del d.lgs. 165 del 2001 (come modificato dal dlgs. 150 del 2009). La Corte Costituzionale ha dichiarato il conflitto inammissibile perché le delibere impugnate sono riferibili alla materia di competenza legislativa esclusiva regionale di cui all'art. 14, lett. p. dello Statuto regionale siciliano.

¹⁴ Sulla delegificazione nella Regione Siciliana si ricorda il commento critico di G. TARLI BARBIERI, *Potestà regolamentare dell'esecutivo*, in G. VERDE, *op.cit.*, 171, il quale suggeriva al legislatore siciliano di individuare un modello diverso rispetto a quello nazionale (art. 17 l. 400 del 1988) che consentisse di "superare gli inconvenienti pratici che esso ha determinato".

¹⁵ L'attuale testo dispone che "La Giunta regionale, entro il 31 gennaio di ogni anno su proposta dell'Assessore regionale competente per materia, di concerto con l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, da formularsi entro il 30 settembre di ogni anno, presenta all'Assemblea regionale un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, indicando i criteri per la sua attuazione ed individuando i procedimenti oggetto della disciplina. In allegato al disegno di legge è presentata una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Alla delegificazione dei procedimenti amministrativi di cui al comma 1 si provvede tramite regolamenti da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della relativa legge, con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale competente per materia di concerto con l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, sentito il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e, ove necessario, la Conferenza Regione-Autonomie locali, le organizzazioni sindacali e/o di categoria e previo parere delle Commissioni parlamentari dell'Assemblea regionale siciliana competenti nella materia oggetto del singolo procedimento. Le Commissioni rendono il loro parere entro trenta giorni dalla richiesta; decorso tale termine il regolamento può essere adottato anche in mancanza del parere".

10. *Prime conclusioni.*

Le norme contenute nella legge regionale meriterebbero un ben maggiore approfondimento soprattutto per le conseguenze (sicuramente positive) che potranno avere nel tessuto normativo siciliano e per mezzo di esso su quello economico.

E' vero, il legislatore siciliano avrebbe potuto fare leva sulla specialità regionale e dare prova delle sue abilità legislative, tuttavia, il fatto che, invece, abbia voluto utilizzare con parsimonia le proprie competenze esclusive non è deprecabile. Si è del parere che lo statuto speciale (e ciò che esso comporta sul piano delle potestà legislative) sia una risorsa utile, che va intesa più come una facoltà del legislatore che come un obbligo per quel che concerne le tecniche normative. Chiarisco la mia (personale) opinione: non è sempre necessario che il legislatore regionale utilizzi a pieno la propria potestà esclusiva, anzi talvolta – come nei settori esaminati – è più adeguato ed idoneo che un'assemblea legislativa regionale rinvii alla normativa statale e da questa non si discosti nemmeno sul piano lessicale.

Settori come l'azione amministrativa, la *performance* nella pubblica amministrazione (solo per citarne alcuni) invero non sembrano necessitare di discipline particolari e differenziate regione per regione, anzi al contrario, in quegli ambiti in cui la legislazione tende a semplificare il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini ed imprese ed a migliorare l'efficienza delle amministrazioni appare positivo che i fruitori più importanti delle norme (persone ed imprese) non si trovino dinanzi a discipline tra loro troppo differenti.

Cosa ne resta allora della specialità? Ritengo che l'uso parsimonioso di essa richieda che la stessa non venga utilizzata per creare confusioni e distinguo, dal lontano sapore separatista, ma al contrario che debba essere utilizzata come strumento prezioso da utilizzare, al momento adatto, per migliorare l'offerta normativa.

Non sembra utopistico immaginare che la Regione Siciliana – diverse volte prestatasi a laboratorio politico per gli scenari nazionali – possa svolgere un ruolo di osservatorio e laboratorio normativo, nel quale sperimentare il reale grado di efficacia di queste norme e sulla base di risultati concreti e reali eventualmente modificarle. Se così sarà, la specialità siciliana potrà assumere quel ruolo di solvente che consenta un dialogo osmotico (o se si preferisce una leale collaborazione) tra legislatore regionale e legislatore statale che miri ad elevare la qualità della normazione e per suo tramite dell'amministrazione, in un palcoscenico nel quale i protagonisti non siano le (astratte) competenze legislative ma le reali esigenze dell'uomo.

Una frase – un po' abusata del celebre romanzo di Giuseppe Tomasi di Lampedusa, "*Il gattopardo*" – recita, con riferimento ai cambiamenti politico sociali in Sicilia – "*occorre che tutto cambi, perché tutto rimanga com'è*".

Qui l'ardua sentenza sull'efficacia di questa riforma non è affidata ai *poster*, ma è forte il desiderio che i risultati si rendano quanto prima visibili ai presenti, liberando la Sicilia non solo dall'inefficienza delle sue amministrazioni ma anche da quella profezia del Gattopardo alla quale – *in fondo, in fondo* – in molti si sono affezionati.