



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Lettera di informazione
Numero 9

1. **BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE IN SICILIA, IN BASE AI DATI ISTAT**

Il principale obiettivo delle politiche pubbliche è e deve essere il benessere delle singole persone e della collettività. Le missioni delle istituzioni pubbliche è quella di creare le migliori condizioni per “far star bene le persone”.

Nel tempo, la ricerca sul benessere ha attraversato diverse tappe. In una prima fase, la misurazione del benessere era incentrata sul valore del PIL pro-capite. Dopo il 1968, ai parametri di rilevazione legati alla dimensione economica iniziarono ad affiancarsi indici riferiti alla sfera sociale ed ambientale.

Nel 2010, nasceva il progetto BES (Benessere equo e sostenibile), che persegue l’obiettivo di monitorare il progresso delle nazioni mediante un gruppo di indicatori economici, sociali ed ambientali, sviluppati da CNEL ed ISTAT.

Ad oggi, l’ultima tappa della ricerca sul benessere è rappresentata dalla nascita degli indicatori per il monitoraggio degli obiettivi dell’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, ovvero i *Sustainable Development Goals (SDGs)* delle Nazioni Unite. Si tratta di ulteriori indicatori rispetto ai BES, in parte sovrapponibili ed in parte complementari rispetto a questi ultimi.

La Commissione Statistica delle Nazioni Unite (UNSC) ha così definito il quadro di informazione, condiviso tra i paesi membri dell’Organizzazione del Nord Atlantico, utile per monitorare il progresso dei singoli paesi verso gli *SDGs*.

Con riferimento alla Sicilia, i dati sviluppati sulla base degli indicatori evidenziano delle criticità nel territorio della nostra Regione.

In primo luogo, quanto al *benessere economico*, rispetto all’indice relativo al *rischio di povertà* si registra un valore di riferimento nazionale pari a 20,1, mentre in Sicilia il valore, per lo stesso indice è di 38,1, con una variazione dal riferimento nazionale pari a 89,6%.

LXXV
delle norme di
attuazione



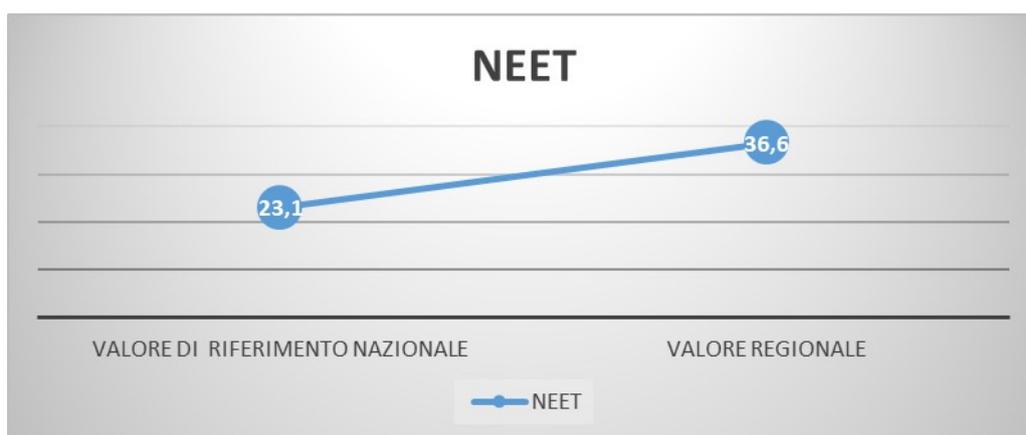
SOMMARIO

BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE IN SICILIA, IN BASE AI DATI ISTAT	1
L'ECONOMIA DELLE REGIONI ITALIANE SECONDO L'ANALISI DELLA BANCA D'ITALIA (NOVEMBRE 2022)	5
L'ECONOMIA DELLA SICILIA SECONDO LA BANCA D'ITALIA	5
GLI ITALIANI E I MORTI. INDICAZIONI UTILI PER IL GOVERNO LOCALE	6
ORDINE PUBBLICO. RAPPORTI TRA LA COMPETENZA DELLO STATO E QUELLA NELLA REGIONE SICILIANA	7
TESTAMENTO BIOLOGICO E DONAZIONE DEGLI ORGANI	14
LEGGI APPROVATE DALL'ARS IN RAPPORTO ALLE IMPUGNATIVE DELIBERATE DAL GOVERNO NAZIONALE	21



Fonte: Tabella sui BES ottobre 2022 (Sito ISTAT – Tableau Public) per la Sicilia

Quanto all'area *istruzione e formazione* l'Indice *NEET* (giovani che non lavorano e non studiano) registra un valore nazionale di 23,1, mentre il valore di tale indice per la nostra regione si attesta a 36,3, con una variazione dal valore di riferimento del 57,5%.



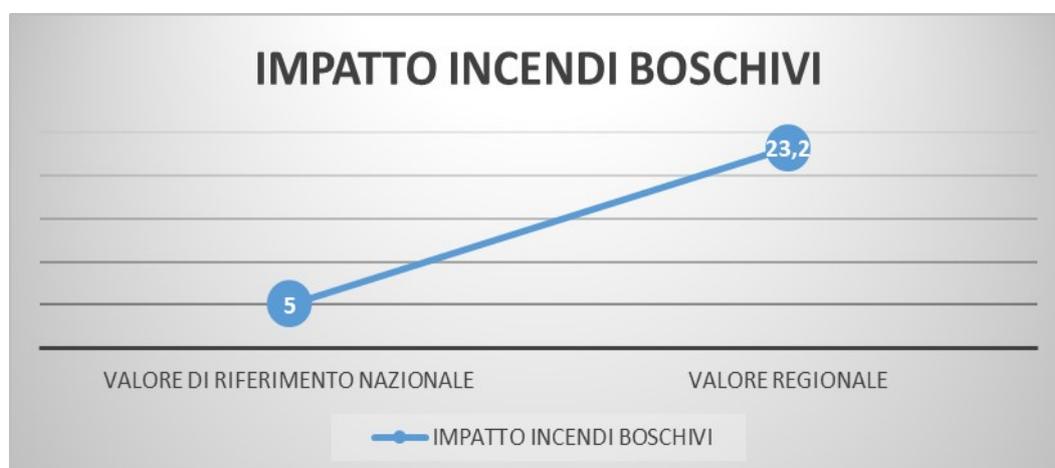
Fonte: Tabella sui BES ottobre 2022 (Sito ISTAT – Tableau Public) per la Sicilia

Altra area critica è quella del *lavoro*, con un tasso di *mancata partecipazione al lavoro* che al livello nazionale è di 19,4, mentre nella nostra regione è pari a 38,3, con una variazione negativa rispetto al valore di riferimento del 97,8%.



Fonte: Tabella sui BES ottobre 2022 (Sito ISTAT – Tableau Public) per la Sicilia

Eclatante è poi il dato che emerge in ordine al *paesaggio ed al patrimonio culturale*, con un indice di *impatto incendi boschivi* che riporta il valore nazionale di riferimento, pari a 5,0 ed il valore regionale di ben 23,2 punti, con una variazione negativa dal valore di riferimento nazionale del 364%.



Fonte: Tabella sui BES ottobre 2022 (Sito ISTAT – Tableau Public) per la Sicilia

Infine, in ordine all'area *qualità dei servizi*, emerge un quadro allarmante rispetto all'indice *irregolarità nella distribuzione dell'acqua*, con un valore nazionale pari a 9,4 punti ed un valore regionale pari a 29 punti, quindi con una variazione negativa del 207,3%.



Fonte: Tabella sui BES ottobre 2022 (Sito ISTAT – Tableau Public) per la Sicilia

2. L'ECONOMIA DELLE REGIONI ITALIANE SECONDO L'ANALISI DELLA BANCA D'ITALIA (NOVEMBRE 2022)

Le grandi questioni che hanno colpito l'economia italiana a partire dall'avvio della crisi pandemica hanno avuto effetti simili tra macroaree. Nel 2021 il prodotto interno lordo (PIL) ha recuperato buona parte dell'eccezionale contrazione osservata nell'anno precedente, beneficiando del miglioramento del quadro sanitario e dell'allentamento delle restrizioni in seguito ai progressi ottenuti nelle campagne vaccinali; la ripresa è stata leggermente più marcata al Centro Nord.

L'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) della Banca d'Italia stima:

- a) La crescita nella prima metà del 2022 in tutte le aree del Paese;
- b) Adesso, diffusi segnali di rallentamento;
- c) L'innalzamento e l'inflazione in forte salita con la marcata perdita di potere d'acquisto nel Nord Est e nel Mezzogiorno;
- d) Il deterioramento delle aspettative su redditi e consumi. Nel frattempo, risultano non migliorati i conti delle Amministrazioni locali e sono aumentati gli investimenti pubblici.

Per saperne di più: [Banca d'Italia - N. 22 - L'economia delle regioni italiane \(bancaditalia.it\)](#)

3. L'ECONOMIA DELLA SICILIA SECONDO LA BANCA D'ITALIA

Nei primi due trimestri del 2022 l'attività economica in Sicilia ha continuato a crescere in misura sostenuta, seppure in progressivo rallentamento. Secondo l'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) elaborato dalla Banca d'Italia, nel primo semestre il prodotto regionale è aumentato del 5,8 per cento rispetto allo stesso periodo del 2021, una crescita sostanzialmente allineata a quella del Paese. In base alle informazioni più aggiornate, anche di carattere qualitativo, i rincari dei beni energetici e l'incertezza sull'evoluzione della congiuntura economica legata al protrarsi del conflitto in Ucraina si stanno traducendo in un indebolimento delle prospettive di crescita dell'attività delle imprese e in un sensibile peggioramento del clima di fiducia delle famiglie.

Nella prima metà del 2022 il credito alle famiglie consumatrici ha accelerato per la maggiore domanda di finanziamenti e, con riferimento al credito al consumo, per condizioni di offerta più favorevoli. Pur in presenza di un incremento dei tassi di interesse, le erogazioni di nuovi mutui si sono confermate su livelli elevati continuando a sostenere la crescita delle compravendite immobiliari. L'accumulazione di risparmio è proseguita a ritmi meno intensi rispetto all'anno precedente. I depositi bancari sono aumentati solo nella componente più liquida dei conti correnti; il valore dei titoli detenuti presso le banche si è invece ridotto, anche per effetto dell'andamento negativo dei mercati finanziari.

Nel complesso la qualità del credito alla clientela siciliana è migliorata: il tasso di deterioramento e l'incidenza dei crediti deteriorati si sono ridotti, raggiungendo valori molto contenuti nel confronto storico.

Per saperne di più: [L'economia della Sicilia \(bancaditalia.it\)](#)

4. GLI ITALIANI E I MORTI. INDICAZIONI UTILI PER IL GOVERNO LOCALE. ANALISI COMPARATA PER AREE GEOGRAFICHE

Gli studi dell'Istituto Carlo Cattaneo sono seri ed offrono analisi di buona qualità.

Il 2 novembre si presume che circa 50 milioni di persone si sono recate nei luoghi di sepoltura per rendere omaggio e ricordare un familiare stretto, un parente od un amico.

Al *link 1* è possibile collegarsi ad una sintetica relazione che, per la prima volta nel nostro Paese, rileva come si distribuisce la partecipazione a questa ricorrenza nel territorio, il suo carattere familiare e sociale e la sua popolarità.

Al *link 2* è possibile leggere il rapporto completo su *Gli italiani e la domanda dei servizi funebri* diviso in quattro sezioni:

1. La preparazione alla morte
2. L'organizzazione del funerale
3. Le cerimonie e i riti funebri
4. Le visite al cimitero.

Viene da sorridere e da fare gli scongiuri, ma chi deve programmare e gestire politiche pubbliche dovrebbe anche permanentemente prestare attenzione.

Per maggiore chiarezza e comprensibilità il rapporto è corredato da un cospicuo numero di tabelle (dedicate ai testamenti, testamenti biologici, donazioni degli organi, funerali e cimiteri) con dati suddivisi per sesso, età, aree geografiche, dimensioni dei comuni, titoli di studio e classi sociali (white collar = impiegati con funzioni amministrative od intellettuali; blue collar = lavoratori manuali).

Per saperne di più:

[Link 1: Comunicato gli italiani e il 2 novembre.pdf \(cattaneo.org\)](#)

[Link 2: Rapporto 2022 struttura e tabelle \(cattaneo.org\)](#)

5. ORDINE PUBBLICO. RAPPORTI TRA LA COMPETENZA DELLO STATO E QUELLA NELLA REGIONE SICILIANA

L'ordine pubblico è il primo compito dello Stato, consistente nell'assicurare che tutta la collettività ed i suoi singoli membri siano garantiti da ogni lesione o minaccia di lesione che la legge consente di reprimere come delitto o contravvenzione. Esso, pertanto, garantisce l'ordinato svolgimento dei rapporti sociali.

La materia *ordine pubblico e sicurezza*, in base all'art. 117, secondo comma, lett. h, Cost., rientra tra quelle in cui lo Stato ha legislazione esclusiva.

Lo Stato, in materia di ordine pubblico, provvede direttamente, oltre che all'adozione della disciplina legislativa, anche allo svolgimento delle relative funzioni amministrative.

Infatti, il principio di sussidiarietà verticale, sancito nell'art. 118, quarto comma, della Costituzione, dopo avere affermato il criterio della generale attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, prevede la disapplicazione di tale criterio generale per funzioni amministrative relative a materie come l'ordine pubblico e la difesa nazionale, che, per loro natura, esigono che tali funzioni vengano esercitate in modo unitario a livello centrale.

Nel quadro sopra descritto si inserisce una norma affatto peculiare, che costituisce un esemplare unico rispetto agli ordinamenti delle altre Regioni della Repubblica. Si tratta dell'art. 31 dello Statuto della Regione siciliana, il quale stabilisce quanto segue:

1. *Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Presidente della Regione può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato.*
2. *Tuttavia il Governo dello Stato potrà assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale congiuntamente al Presidente dell'Assemblea e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza.*
3. *Il Presidente ha anche il diritto di proporre, con richiesta motivata al Governo centrale, la rimozione o il trasferimento fuori dell'Isola dei funzionari di polizia.*

4. Il Governo regionale può organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi ed interessi.

Tale norma, dunque, assegna al Presidente della Regione, nella qualità di organo dello Stato, la delega all'esercizio della funzione di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico nel territorio siciliano.

Trattandosi di materia che, come anticipato, rientra tra quelle in cui lo Stato ha legislazione esclusiva, la sua attuazione deve avvenire con legge dello Stato. Siffatta legge, tuttavia, non è mai stata adottata.

L'attuazione dell'art. 31 dello Statuto è questione che, a momenti alterni, ha suscitato l'interesse della politica a livello regionale.

Nel novembre del 1962 e nel settembre del 1999, infatti, la Regione siciliana, nel tentativo di rendere operativo il menzionato art. 31, legiferava in materia di ordine pubblico.

In entrambe le occasioni, però, su iniziativa di questo Commissario dello Stato, le leggi regionali adottate venivano impugnate davanti alla Corte Costituzionale, che ne dichiarava l'illegittimità costituzionale, cancellandole dall'ordinamento.

In particolare, il 20 novembre del 1962 la Regione siciliana approvava la legge recante "Ordinamento del Governo dell'Amministrazione Centrale della Regione". Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana impugnava gli artt. 2 e 7 della menzionata legge, in quanto l'art. 2, lett. q), richiamandosi all'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, comprende tra le attribuzioni del Presidente ivi elencate il mantenimento dell'ordine pubblico, e l'art. 7 comprende tra gli uffici, mediante i quali il Presidente della Regione esplica le attribuzioni di sua competenza, un *ispettorato regionale di polizia*.

Come anticipato, le norme impugnate venivano dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Consulta. Il percorso argomentativo posto dal Giudice delle leggi a sostegno della propria decisione, pronunciata con la sentenza n. 131 del 1963, è il seguente:

È fuori dubbio, e non forma oggetto di discussione tra le parti, che la funzione di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico nel territorio della Regione è attribuita dall'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, al Presidente della Regione nella qualità di organo dello Stato. Ma può ritenersi ugualmente certo che il Presidente non può esercitare questa funzione mediante uffici ed organi della Regione.

Se, infatti, è vero che, come rileva la difesa della Regione, il Presidente di questa è investito di funzioni statali non come persona fisica, ma in quanto copre l'ufficio di Presidente della Regione (si ha, cioè una specie di unione reale e non personale), resta tuttavia distinta la figura della Presidenza della Regione, come organo di questa ultima, da quella del Presidente della Regione, come ufficio pubblico con distinte funzioni, di organo regionale e di organo statale; o, in altre parole, come organo di due enti diversi, ciascuno con proprio ordinamento e con propria organizzazione.

Certo, anche la Presidenza della Regione può avere una propria organizzazione di uffici ausiliari; ma attraverso questa organizzazione non possono essere trasferite ad uffici e ad agenti dipendenti dalla Regione funzioni che sono del Presidente come organo dello Stato. Diverso è il caso dell'ente che agisce come organo di un altro ente, e che non può non servirsi della propria organizzazione e del proprio apparato: il Presidente della Regione non è un ente che, come tale, non può agire se non attraverso una propria organizzazione e un proprio apparato, ma e, come si è detto, un ufficio che, essendo investito di funzioni regionali e di funzioni statali, è distintamente incardinato nell'ordinamento dell'ente Stato e dell'ente Regione, senza la possibilità che nella sua figura vengano a confondersi o a sovrapporsi le rispettive organizzazioni di questi due enti.

Né vale il dire che, nella specie, le funzioni attribuite all'Ispettorato regionale di polizia dall'art. 7 si esauriscono nella organizzazione interna della Presidenza della Regione. A parte il fatto che non si vede come l'esercizio di funzioni di polizia, sia pure di collaborazione con l'attività del Presidente, possa esaurirsi nell'ambito interno dell'Amministrazione, è lo Statuto ad impedire che il Presidente possa svolgere la funzione di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi regionali. L'art. 31 di esso, infatti, dispone che «al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale». Il Governo della Regione, dunque, può disporre dell'impiego e dell'utilizzazione della polizia statale, servendosi dei poteri che il R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 gli attribuisce; ma è escluso che al mantenimento dell'ordine pubblico si possa provvedere a mezzo di una polizia diversa dalla statale. E chiaro, pertanto, il contrasto tra la riportata norma dell'art. 31 e la formula adottata nell'art. 7 della legge de qua: «Ispettorato regionale di polizia Collaborazione all'attività del Presidente per quanto concerne l'esercizio delle funzioni indicate nella lett. q dell'art. 2 Polizia amministrativa».

Altrettanto evidente è la violazione delle norme statutarie sulla competenza legislativa della Regione. Dall'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 discende che solo una legge costituzionale potrebbe stabilire, in sede di revisione, che il Presidente regionale possa servirsi di organi non appartenenti alla polizia statale; e, d'altra parte, solo una legge della Repubblica può stabilire l'ordinamento degli organi di polizia, di cui il Presidente e il Governo della Regione possono disporre. Con le impugnate norme la Regione ha, pertanto, travalicato i limiti della competenza legislativa fissati dagli artt. 14 e 17 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, i quali, coerentemente con l'art. 31, non comprendono la materia dell'ordinamento della polizia.

Anche per quanto riguarda la polizia amministrativa deve dichiararsi illegittima la impugnata disposizione dell'art. 7, perché, in attuazione dell'ultimo capoverso dell'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, si sarebbe potuto prevedere la organizzazione di corpi speciali, destinati alla tutela di particolari servizi od interessi, ma non poteva farsi una generica attribuzione delle funzioni di polizia amministrativa all'Ispettorato regionale.

Va ugualmente dichiarata l'illegittimità dell'art. 2, lett. c), che si richiama all'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, perché nel sistema della legge l'art. 2, lett. q), e l'art. 7, parte impugnata, sono tra loro collegati, insieme esorbitando dalla competenza regionale.

Dopo la sentenza esaminata, l'Assemblea Regionale Siciliana tornò a legiferare in materia di ordine pubblico con la legge 13 settembre 1999, n. 20, recante "Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari". L'impugnativa riguardava, in particolare, l'art. 22 di tale legge, che prevedeva l'istituzione di un *Comitato regionale per la sicurezza*, con il compito di proporre, di concerto con le istituzioni dello Stato e con i Comuni, misure ordinarie e straordinarie volte a garantire la sicurezza dei cittadini, del patrimonio pubblico regionale e delle attività economiche nell'isola; detto Comitato, inoltre, avrebbe dovuto operare in raccordo con i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza istituiti presso le Prefetture.

Il Commissario dello Stato, il 13 agosto 1999, impugnava detto provvedimento legislativo davanti alla Corte Costituzionale, deducendo la violazione degli artt. 14, 17 e 31 dello Statuto regionale.

La Corte Costituzionale accoglieva il ricorso, cassando l'articolo 22 della legge impugnata e, nella sentenza n. 55 del 2001, motivava come segue la declaratoria di illegittimità:

La norma censurata è inserita in un provvedimento legislativo, risultante dalla unificazione e rielaborazione di altri disegni di legge, composto di quattro titoli, dedicati, rispettivamente, a iniziative di solidarietà in favore dei familiari delle vittime della criminalità mafiosa, al sostegno dei soggetti danneggiati a seguito di atti estorsivi e di manovre usurarie, ad interventi in favore delle scuole e delle istituzioni impegnate nella lotta alla mafia, alle disposizioni transitorie, abrogative e finanziarie.

Al Comitato regionale per la sicurezza, istituito come organismo di ausilio alle funzioni del Presidente della Regione in materia di ordine pubblico, è attribuito il "compito di proporre, di concerto con le istituzioni dello Stato e con i comuni, misure ordinarie e straordinarie volte a garantire la sicurezza dei cittadini, del patrimonio pubblico regionale e delle attività economiche che si svolgono nel territorio della Regione" (comma 1), nonché di formulare indirizzi e di esprimere "valutazioni in ordine all'attuazione dell'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946 n. 455" (comma 2); norma che, come è noto, dispone che "Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo della Polizia dello Stato". L'art. 22 stabilisce, inoltre, che il Comitato, presieduto dal Presidente della Regione, è composto dal Presidente della Commissione di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia, dai questori della Polizia di Stato, dai sindaci delle città capoluogo della Sicilia, da due rappresentanti dei corpi di Polizia municipale della Sicilia, dal direttore dell'Azienda regionale delle foreste demaniali (comma 3), e prevede, infine, che operi "in raccordo con i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza istituiti presso le prefetture" e che alle riunioni vengano invitati i prefetti della Sicilia e i rappresentanti in sede regionale delle forze dell'ordine preposte alla sicurezza pubblica (comma 4).

Il Comitato regionale per la sicurezza non ha dunque attinenza con gli specifici contenuti e con le finalità della legge regionale n. 20 del 1999, per la cui attuazione l'art. 7 istituisce l'Ufficio speciale per la solidarietà alle vittime del crimine organizzato e della criminalità mafiosa.

I compiti espressamente attribuiti al Comitato in tema di sicurezza dei cittadini e delle attività economiche; il richiamo all'attuazione dell'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946 n. 455 - norma che disciplina le peculiari competenze del Presidente della Regione Siciliana in tema di ordine pubblico; - la composizione estesa ai questori e la partecipazione alle riunioni dei prefetti e dei rappresentanti in sede regionale delle forze dell'ordine preposte alla sicurezza pubblica; il collegamento con i Comitati provinciali per

l'ordine e la sicurezza di cui all'art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121: costituiscono, ciascuno per la sua parte, e complessivamente, elementi univoci e determinanti per ritenere che il Comitato sia un organismo al quale sono assegnate funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica. Evidente è, quindi, il contrasto con l'art. 14 e con l'art. 17 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946 n. 455, che non contemplano tali materie tra quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione, nonché con il principio - non contestato dalla stessa Regione resistente - secondo cui la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica è riservata in via esclusiva alla legislazione nazionale. Ne deriva che, anche ove si aderisse alla prospettazione della Regione in ordine alla natura di organo meramente consultivo del Comitato regionale per la sicurezza, non per questo cesserebbe di trattarsi di un organismo e di una attività che interferiscono illegittimamente con i compiti spettanti allo Stato e alle strutture statali.

Nei compiti di studio e di consulenza che sarebbero attribuiti al Comitato, nonché nella partecipazione ad esso, insieme ai rappresentanti delle amministrazioni locali, di esponenti dell'amministrazione periferica dello Stato, quali sono i questori, la difesa della Regione vorrebbe vedere l'attuazione del principio di leale collaborazione tra istanze regionali e locali e istituzioni statali.

Al riguardo si deve tuttavia rilevare che tale principio concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti in capo agli enti chiamati a cooperare tra loro (si vedano ad esempio, in materia di tutela paesaggistica, sent. n. 151 del 1986 e sent. n. 175 del 1976; in materia di sanità, sent. n. 338 del 1989; in materia di tutela della salute negli ambienti di lavoro, sent. n. 373 del 1997), ma non può evidentemente essere invocato per rivendicare una competenza non riconosciuta dall'ordinamento costituzionale.

Il che ovviamente non esclude che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato e enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica, come ad esempio è avvenuto con l'art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121 e con l'art. 1-sexies del D.L. 6 settembre 1982, n. 629, in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa; ma, appunto, il compito di prevedere e disciplinare tali forme di coordinamento è riservato alla legislazione statale.

La conclusione cui si è pervenuti non è contraddetta dal richiamo, contenuto nella norma censurata, all'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946 n. 455. Al riguardo, la difesa della Regione resistente propone un'interpretazione del comma 2 dell'art. 22 nel senso che la norma si riferirebbe alla formulazione di proposte destinate a trovare accoglimento in emanande norme di attuazione dell'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946 n. 455, e non contemplerebbe il compito di coadiuvare il Presidente della Regione nel mantenimento dell'ordine pubblico.

Tale interpretazione non trova però alcun riscontro nella formulazione della disposizione censurata. Il Comitato regionale per la sicurezza, sia per le competenze che gli sono attribuite, sia per la sua composizione, sia per l'espresso richiamo all'art. 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946 n. 455, viene infatti a porsi, nei termini già in precedenza precisati, come organo regionale di ausilio del Presidente della Regione nell'ambito dei compiti di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico che gli sono attribuiti dallo statuto. D'altro canto, la portata del citato art. 31 è assai chiara nell'escludere che il Presidente della Regione, che qui interviene nella sua qualità di organo dello Stato, possa svolgere le funzioni di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi o Uffici regionali, in quanto la disposizione stabilisce espressamente che tali funzioni debbono essere svolte "a mezzo della Polizia dello Stato" (si veda in tale senso sent. n. 131 del 1963).

Sulla base delle concorrenti ragioni sinora esposte, va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della L.R. 13 settembre 1999, n. 20 Regione Sicilia, per contrasto con gli artt. 14, 17 e 31 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946 n. 455, rimanendo così assorbite le censure mosse in riferimento all'art. 97 Cost.

6. TESTAMENTO BIOLOGICO E DONAZIONE DEGLI ORGANI



Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Gabinetto - Ufficio Legislativo

Palermo, 4 novembre 2022

Ai Sigg. Sindaci e ai Sigg. Commissari dei Comuni
della Regione Siciliana

e, p.c.

Al Sig. Assessore Regionale della Salute

Ai Sigg. Prefetti di
Agrigento
Caltanissetta
Catania
Enna
Messina
Palermo
Ragusa
Siracusa
Trapani

Al Sig. Presidente dell'ANCI

Al Sig. Coordinatore del Centro Regionale Trapianti

Loro Sedi

Oggetto: Rapporto del Centro Nazionale Trapianti – Dati relativi alla Regione Siciliana per la gestione del servizio di registrazione della dichiarazione di volontà sulla donazione di organi e tessuti in occasione del rilascio della carta d'identità – Disposizioni anticipate di trattamento (DAT, testamento biologico) e donazione degli organi.

Con la presente, si intende dare impulso alla possibilità, su base volontaria, riconosciuta ai cittadini di poter esprimere:

a) il consenso informato sui trattamenti sanitari in previsione di una eventuale futura incapacità di autodeterminarsi;



Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Gabinetto - Ufficio Legislativo

b) la volontà di donare gli organi.

Le due opportunità, disciplinate da leggi ordinarie, trovano fondamento nelle disposizioni della Costituzione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e, più in generale, nei principi etici delle società contemporanee attinenti al rispetto della responsabile volontà dei cittadini e, nell'ipotesi della donazione di organi, anche alla solidarietà tra gli esseri viventi.

1. Testamento biologico.

Con riguardo alle DAT, ovvero le disposizioni anticipate di trattamento o testamento biologico, si rammenta che presso il Ministero della Salute è istituita la banca dati nazionale, dove far confluire i dati (D. Ministro Salute 10 dicembre 2019, n. 168).

I soggetti chiamati ad alimentare questa banca dati sono individuati negli ufficiali di stato civile dei comuni di residenza dei disponenti, o loro delegati, nonché gli ufficiali di stato civile delle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero, i quali devono trasmettere al Ministero della Salute copia delle DAT, utilizzando il modulo *on line* disponibile all'indirizzo <https://dat.salute.gov.it/portale-dat/>, secondo le istruzioni operative per la trasmissione via pec alla banca dati nazionale, disponibili sul sito del Ministero della Salute <https://dat.salute.gov.it>.

I dati più recenti disponibili riferiscono di 7571 testamenti biologici molti dei quali (quasi la metà) non sono stati inseriti nella banca dati (si consiglia di consultare per le modalità la circolare n. 1/2018 del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali).

2. Donazione degli organi.

Nel corrente anno è stato pubblicato il rapporto del Centro Nazionale Trapianti recante i dati aggiornati relativi all'*Indice del Dono* desunto, per ciascun ambito territoriale, dalle dichiarazioni di consenso alle donazioni di organi registrati nei Comuni e nelle Regioni.

Purtroppo persiste un divario tra il Nord ed il Sud nelle attività attinenti al processo di donazione e di trapianto.



Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Gabinetto - Ufficio Legislativo

Il dato della Sicilia risulta inferiore alla media nazionale dei consensi registrati nella gestione del servizio di raccolta del consenso alle donazioni, collocandosi al 19° posto della speciale graduatoria comprendente gli indici di 19 Regioni, della Provincia Autonoma di Trento e della Provincia Autonoma di Bolzano.

I dati siciliani disponibili, aggiornati al 29 ottobre 2022, indicano nel 41,6% la percentuale di opposizione alla donazione, resa dai cittadini interpellati al riguardo presso gli uffici comunali.

Precisamente, le dichiarazioni complessivamente registrate in Sicilia sono 891.658, con 520.502 (58,4 %) consensi alla donazione e 371.156 (41,6 %) opposizioni.

Si riportano di seguito i dati riferiti a ciascun territorio di Libero Consorzio:

LIBERO CONSORZIO	CONSENSI	OPPOSIZIONI	TOTALE DICHIARAZIONI REGISTRATE
AGRIGENTO	40.777 (58,0%)	29.474 (42,0%)	70.251
CALTANISSETTA	25.947 (48,9%)	27.104 (51,1%)	53.051
CATANIA	118.181 (55,0%)	96.550 (45,0%)	214.731
ENNA	15.383 (62,3%)	9.325 (37,7%)	24.706
MESSINA	74.187 (62,2%)	45.067 (37,8%)	119.254
PALERMO	125.118 (58,8%)	87.775 (41,2%)	212.893
RAGUSA	24.903 (58,2%)	17.883 (41,8%)	42.786
SIRACUSA	46.933 (60,6%)	30.484 (39,4%)	77.417
TRAPANI	49.073 (64,1%)	27.494 (35,9%)	76.567
TOTALE	520.502 (58,4%)	371.156 (41,6%)	891.658



Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Gabinetto - Ufficio Legislativo

Un risultato che evidenzia ampi margini di manovra per azioni di sensibilizzazione, verifica e controllo dei sottesi adempimenti amministrativi ed assicurare alla nostra Regione un adeguato livello di attuazione delle norme in materia di donazioni per il tramite dell'attività degli uffici di stato civile e/o anagrafe dei comuni, nella gestione del servizio di registrazione della dichiarazione di volontà sulla donazione di organi e tessuti resa dal cittadino in occasione del rilascio/rinnovo della carta di identità (art. 8-bis D.L. n. 194/2009, convertito con modificazioni dalla Legge n. 25/2010).

Il servizio di registrazione della dichiarazione di volontà sulla donazione venne introdotto nel 2009 e costituisce una ulteriore modalità di manifestazione del consenso a donare, la quale si affianca alle altre già previste in materia (disciplina di riferimento: Legge 1 aprile 1999, n. 91; D.L. 30 dicembre 2009, n. 194).

Il legislatore del 2009 individua nel momento del rilascio o del rinnovo del documento di identità una utile occasione per i cittadini maggiorenni - che intendano farlo - di manifestare il proprio consenso circa la possibilità di donare gli organi dopo la morte. I comuni, acquisite le dichiarazioni di volontà, sono tenuti a curarne la trasmissione al Sistema Informativo Trapianti (S.I.T.), che costituisce, sul piano organizzativo, il fulcro del più generale sistema di donazione e trapianto di organi.

Da ultimo, il Governo ha adottato ulteriori disposizioni circa le modalità di impiego della Carta di Identità Elettronica prevedendo, fra l'altro, che, al fine di consentire ai cittadini la scelta consapevole in ordine alla donazione di organi, l'esercizio della facoltà di indicare il proprio consenso, ovvero il diniego, questo venga dichiarato previo accertamento della presa visione di materiale informativo reso appositamente disponibile dal Centro Nazionale Trapianti. Sul portale dell'identità del cittadino, l'interessato potrà interagire con il S.I.T., visualizzando, modificando e/o cancellando la propria dichiarazione di volontà (art. 19 D. Ministro Interno ed altri 8 settembre 2022 su G.U.R.I. n. 233 del 5 ottobre 2022).

Il decreto interministeriale dispone che per l'operatività delle funzioni previste il Ministero dell'Interno (di intesa con il Ministero della Salute) individui le modalità



Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Gabinetto - Ufficio Legislativo

operative di trattamento dei dati personali raccolti, al fine di assicurare il coordinamento con la normativa in materia di prelievi e di trapianti di organi e tessuti.

L'obiettivo del rafforzamento del sistema con la previsione di un ulteriore strumento per l'acquisizione della dichiarazione di volontà dei cittadini assume maggior rilevanza, in quanto la disciplina nazionale sul silenzio assenso alla donazione degli organi è ad oggi ancora inapplicata, non essendo stato emanato il previsto decreto ministeriale di attuazione (artt. 4 e 5, L. n. 91/1999; art. 1, D. Ministro Salute 8 aprile 2000; art. 1, D. Ministro Salute 11 marzo 2008).

Si reputa opportuno precisare che il rapporto del Centro Nazionale Trapianti prende in considerazione il periodo dal 1 gennaio 2021 al 31 dicembre 2021 e che, malgrado il posizionamento della Sicilia al di sotto della media nazionale dell'*Indice del Dono*, emerge come il Comune con il più alto indice è il Comune madonita di Geraci Siculo (91,84). Il dato è stato virtuosamente influenzato dalla triste vicenda del decesso per leucemia fulminante della piccola Marta Minutella, i cui genitori avevano dato la disponibilità a donare gli organi della figlia, offrendo una testimonianza altamente simbolica e di forte impatto sulle coscienze della pubblica opinione locale.

Il risultato del Comune di Geraci Siculo in termini di indice del dono appare quindi legato alle spinte emotive che derivano dal verificarsi di un evento contingente.

Da tale caso emblematico può trarsi, con tutta evidenza, la conferma della esigenza di perseguire obiettivi di efficacia ed efficienza del sistema di raccolta del consenso alla donazione. Occorre realizzare le condizioni di un rapporto di partecipazione, solidarietà e fiducia tra il cittadino e la P.A., in modo da consentire alle strutture municipali preposte di ottenere risultati di segno positivo per le autonomie locali regionali; un sistema funzionale deve infatti poter offrire, in via ordinaria e continuativa, una migliore risposta che non dipenda da episodici fattori di ordine emozionale.

Si intende richiamare la sensibile attenzione delle SS. LL. sull'esigenza di porre in essere ogni utile iniziativa volta ad accrescere l'azione degli uffici comunali impegnati



Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana
Gabinetto - Ufficio Legislativo

nella cura degli specifici adempimenti previsti dalla vigente normativa in materia di donazione degli organi.

Si soggiunge a tal proposito che sul sito del Centro Nazionale Trapianti (CNT) www.trapianti.salute.gov.it sono disponibili istruzioni operative a supporto degli uffici comunali, inserite nei contenuti della Sezione riservata agli enti locali.

In particolare, si segnali che il CNT eroga annualmente una decina di corsi di formazione on line e nel sito è disponibile il materiale di formazione utile.

Per quanto attiene al profilo della comunicazione e quindi della campagna di informazione, il CNT prospetta ai comuni molteplici possibilità:

- possono inserire sul loro sito un banner alla campagna nazionale per la donazione utilizzando i materiali della campagna 2022 "Le Città del Sì" appositamente realizzata per i comuni (www.sceglididonare.it/iniziative/campagna-nazionale-per-la-donazione-di-organi-e-tessuti-2022/).
- è possibile stampare materiale cartaceo come locandine e brochure da affiggere o mettere a disposizione all'interno degli uffici (<https://www.trapianti.salute.gov.it/trapianti/dettaglioContenutiCnt.jsp?lingua=italiano&area=cnt&menu=operatori&sottomenu=comuni&id=286>).
- è possibile trasmettere in loop un video esplicativo sulle modalità di dichiarazione, come questo: <https://youtu.be/AaBpodrCjTw>, da poter pubblicare sul sito del comune.
- inviare ai propri cittadini un promemoria per la prenotazione dell'appuntamento allo sportello, o per avvisare della prossima scadenza del documento, potendo inserire nel testo del messaggio un avviso circa la possibilità di dichiarare la volontà sulla donazione e un rimando a eventuale materiale informativo.
- poter contattare le associazioni di volontariato di settore per creare dei punti informativi all'interno degli uffici comunali, anche solo in occasione delle giornate dedicate alla sensibilizzazione dei cittadini sul tema della donazione e



Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Gabinetto - Ufficio Legislativo

trapianto di organi e tessuti (che cadono annualmente tra i mesi di marzo e di maggio).

- sensibilizzare i cittadini sul tema della donazione attraverso la condivisione e la pubblicazione di storie di pazienti rinati grazie al trapianto (numerose contributi sono disponibili sul canale *youtube* e gli altri canali social del CNT).

Inoltre, il Centro Regionale Trapianti, con il quale da tempo è stata condivisa questa iniziativa, offre piena disponibilità a prestare ogni utile collaborazione alle iniziative di formazione/informazione dei dipendenti comunali. E' decisamente opportuno che gli atti adottati dalle SS.LL. siano comunicati all'indirizzo segreteria@crt Sicilia.it.

o o O o o

L'obiettivo, quindi, di questa iniziativa appare evidente che è quello, urgente e necessario, di promuovere le misure di carattere organizzativo per ridurre i divari e per rendere più uniformi ed omogenee le attività su tutto il territorio nazionale.

Nella considerazione della particolare rilevanza che riveste la cura di adempimenti obbligatori, peraltro connotati dalla sostanziale assenza di oneri economici ed aggravii della spesa a fronte di un servizio dalle forti implicazioni di ordine civile ed etico, si confida nel fattivo impegno di tutti gli apparati pubblici coinvolti.

Si ringrazia.

Il Commissario dello Stato
Portelli

7. LEGGI APPROVATE DALL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA IN RAPPORTO ALLE IMPUGNATIVE DELIBERATE DAL GOVERNO NAZIONALE

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA XVII LEGISLATURA (2017-2022)				
LEGGI IMPUGNATE DAL GOVERNO IN RELAZIONE ALLE LEGGI APPROVATE DALL'ARS NEL PERIODO DI RIFERIMENTO				
Anno	Leggi approvate	Leggi oggetto di impugnativa ex art. 127 Cost.	Rapporto numerico	Percentuale leggi impugnate
2018	20	4 ¹	4/20	20%
2019	26	9 ²	9/26	35%
2020	31	9 ³	9/31	29%
2021	31	16 ⁴	16/31	52%
2022	14	9 ⁵	9/14	64%

Rilevazione aggiornata al 22 novembre 2022 (CdM n. 5)

¹ Una è stata successivamente oggetto di rinuncia parziale da parte del CdM.

² Una è stata successivamente oggetto di rinuncia parziale ed un'altra oggetto di rinuncia totale da parte del CdM

³ Una è stata successivamente oggetto di rinuncia parziale ed altre tre oggetto di rinuncia totale da parte del CdM

⁴ Una è stata successivamente oggetto di rinuncia parziale ed un'altra oggetto di rinuncia totale da parte del CdM

⁵ L'impugnativa della L.R. n. 13/2022 è stata oggetto di rinuncia parziale da parte del CdM

Se non desidera conoscere e restare informato delle attività del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, per cortesia, invii una e-mail all'indirizzo: comstasicilia@governo.it

SEDE

Piazza Principe di Camporeale, 23 - Cap 90138 - Palermo

Tel. 091.7041511

e-mail: comstasicilia@governo.it

pec: comstasicilia@mailbox.governo.it

Sito internet: [Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana](#)

Link ai numeri precedenti: [Archivio Lettere di informazione](#)