OGGETTO: Incarico di consulenza ex art. 51, L. reg. sic. n. 41/1985 del

28/07/2011. D.A. n. 305721/Gab. dello 08/08/2011.

Periodo 02/08/2011 - 31/10/2011.

RELAZIONE

Lo scrivente nel periodo in riferimento, in coerenza con quanto previsto dalla convenzione di consulenza, approvata con il D.A. in oggetto, ha fornito costantemente il proprio apporto professionale allorché chiamato a pronunciarsi dalla S.V. Ill.ma, o dai suoi Uffici di Diretta Collaborazione, su problematiche di natura giuridico-legali collegate alle attività espletate dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica ed afferenti l'esercizio di indirizzo politico. In particolare ha espletato la propria consulenza:

- fornendo le proprie valutazioni e/o pareri in ordine a molteplici problematiche di natura giuridico-legale e di carattere amministrativo, anche attinenti contenziosi nei quali l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica è stato coinvolto;
- pronunciandosi su aspetti controversi in ordine alla corretta applicazione e/o interpretazione di disposizioni di legge;
- svolgendo un'attività di studio ed approfondimento di specifiche problematiche e curando, ove necessario, la predisposizione di relazioni indirizzate all'Avvocatura dello Stato o ad altri organi consultivi e/o giudiziari;
- partecipando alla predisposizione di atti e/o provvedimenti amministrativi, ed operando, a tal fine, in stretto raccordo con gli Uffici di Diretta Collaborazione;
- svolgendo, inoltre, un'attività di studio ed approfondimento in merito a taluni aspetti propedeutici alla redazione di testi legislativi.

Ciò premesso, non potendo la presente relazione contemperare tutte le diverse richieste di interventi consultivi cui lo scrivente è stato chiamato a pronunciarsi nel periodo, si espone di seguito una vicenda giuridica da ritenersi interessante.

Con relazione istruttoria esitata e ritualmente protocollata, il Dipartimento concludeva il procedimento istruttorio relativo ad un progetto di variazione territoriale per l'istituzione di un nuovo Comune nascente dallo scorporo di parti di territorio da Comuni già esistenti. Con detta relazione l'Organo tecnico, senza prima convocare nuovamente i Comuni interessati, si discostava da una precedente relazione istruttoria pur formulata in precedenza, ma non protocollata.

In particolare, a differenza della precedente relazione, il Dipartimento conclusioni parzialmente differenti con riferimento interessi partecipativi delle popolazioni interessate.

In forza della relazione istruttoria conclusiva veniva quindi adottato il decreto di autorizzazione alla consultazione referendaria.

Ιl relazione istruttoria, venivano D.A., е la impugnati amministrazioni comunali interessate. Il Giudice Amministrativo di respingeva l'istanza di sospensione formulata dai Comuni grado ricorrenti, considerandola infondata sia sotto il profilo del periculum in mora, sia sotto il profilo del fumus boni juris. L'Ordinanza di I grado, a sua volta gravata da impugnazione da parte dei ricorrenti, veniva invece riformata dal C.G.A..

In particolare il Giudice di II grado, definendo la relazione istruttoria "atto di natura endoprocedimentale, ma a valenza vincolante dell'esito referendario", da una parte rilevava che la P.A., nell'adottare la istruttoria conclusiva, non aveva assicurato "contraddittorio procedimentale" ex art. 10, L.R. n. 30/2000, nei confronti dei Comuni interessati allo scorporo, le cui valutazioni, acquisite in un arco temporale precedente alla "prima" relazione istruttoria, potevano ritenersi valide per quest'ultima, ma non per la successiva relazione conclusiva del procedimento (in tal senso il Collegio richiamava anche il proprio parere n. 749/2006); d'altra parte il Giudice d'Appello sottolineava altresì che nella seconda relazione (conclusiva) non era stato sufficientemente motivato il "mutamento di indirizzo" rispetto alla prima relazione.

Sotto il primo profilo, merita particolare attenzione il parere n. 749/06 con il quale la Sezione Consultiva del C.G.A., nell'interpretare il comma 2 dell'art. 10, L.R. n. 30/2000 (art. 10: 1. Il progetto di variazione territoriale è corredato della seguente documentazione: a) relazione tecnica-illustrativa; b) quadro di unione dei fogli di mappa; cartografia dell'Istituto geografico militare; d) indicazione, su mappe catastali, dei nuovi confini; e) elenco delle particelle catastali. 2. Il progetto è pubblicato per quindici giorni presso l'albo comunale e, nei successivi trenta giorni, ciascun cittadino può presentare osservazioni. Il consiglio comunale nei successivi sessanta giorni si pronuncia in merito, in difetto, previa diffida, provvede in via sostitutiva nei giorni successivi l'Assessorato degli enti locali trenta tramite commissario ad acta. Il progetto, unitamente alle osservazioni dei cittadini e del consiglio comunale, è trasmesso all'Assessorato regionale degli enti locali che, verificatane la legittímità, in contraddittorio con i comuni eventualmente controinteressati, autorizza la consultazione referendaria), aveva affermato che non può ritenersi che il requisito del "contraddittorio con i comuni eventualmente controinteressati" sia legittimamente soddisfatto nell'ipotesi in cui tale "contraddittorio" si esaurisca nella mera comunicazione, da parte del Dipartimento regionale, all'Amministrazione comunale controinteressata, "dell'avvenuto positivo espletamento della fase istruttoria" e "dell'effettuata pubblicazione presso l'Albo Comunale, per quindici giorni, del progetto di variazione territoriale".

contraddittorio, cioè, aveva specificato il Collegio, esaurirsi nella mera e formale trasmissione della comunicazione di chiusura dell'istruttoria e dell'effettuata pubblicazione del progetto, ma, al contrario, deve essere "effettivo", e perseguito anche mediante specifiche modalità di incontro tra i controinteressati, come, ad esempio, una conferenza di servizi.

Ciò nondimeno, anche alla luce del richiamato parere n. 749/06, il "contraddittorio" ex art. 10, co. 2, veniva riferito al "progetto", e non alle decisioni finali e conclusive che l'Amministrazione assume all'esito della fase istruttoria.

Ed invero, nella fattispecie de qua, una volta pervenuto il progetto del Comitato promotore della variazione territoriale, il Dipartimento aveva immediatamente stimolato tutti i Comuni interessati a porre in essere gli adempimenti previsti dall'art. 10, co. 2, 1° periodo; e successivamente, in ossequio al disposto normativo dell'art. 10, co. 2, 2° periodo, come interpretato dal C.G.A. con il richiamato parere, aveva convocato, con i rappresentanti delle Amministrazioni comunali coinvolte e con quelli del Comitato promotore, una prima ed una seconda conferenza di servizi nell'arco di pochi mesi, con lo scopo dichiarato di dare contenuto e sostanza ad un effettivo e concreto contraddittorio con i comuni eventualmente controinteressati.

E tuttavía, esaurita la fase del "contraddittorio", l'Organo tecnico, senza discutere una seconda volta con le Amministrazioni comunali, adottava le valutazioni di sua competenza e formulava la prima relazione istruttoria, senza però protocollarla.

Lo stesso Organo tecnico, successivamente, tralasciando nuovamente di ridiscutere con le Amministrazioni Comunali, cambiava orientamento, adottando nuove e parzialmente diverse valutazioni, esitando e protocollando la relazione istruttoria "conclusiva" del procedimento.

Nell'esaminare tale ultima relazione ed il procedimento seguito dalla P.A., il C.G.A., ispirandosi ai principi interpretativi già fissati in passato, ha quindi aggiunto un ulteriore ed interessante tassello interpretativo dell'art. 10, L.R. n. 30/2000: e cioè che, nell'ipotesi in Regione, conclusa l'istruttoria, cui cambi successivamente orientamento ed addivenga alla determinazione di adottare una relazione istruttoria "conclusiva" in tutto od in parte differente la Regione medesima, prima dell'adozione del decreto precedente, autorizzativo alla consultazione, deve comunque coinvolgere "nuovamente" i "comuni eventualmente controinteressati" in un ultimo confronto che realizzi un "conclusivo contraddittorio", effettivo e concreto, sulla stessa relazione conclusiva dell'istruttoria.

Sotto il secondo profilo (e cioè sull'inadeguata esternazione delle motivazioni che hanno comportato il mutamento di indirizzo tra la prima e la seconda relazione), invece, il C.G.A. ha confermato ancora una volta la necessità che l'atto amministrativo contenga una congrua motivazione che dia atto, in maniera effettiva e sostanziale, del percorso logicogiuridico seguito dalla P.A.

Con ossequio.

Palermo 31.10.2011

Avv. Fulvio Sina

FULVIO SINAGRA

Avvocato Via Generale Arimondi n° 2/Q - 90143 PALERMO Tel. 091.34.91.46 - Fax 091.626.02.04