

Regione siciliana



**Ufficio legislativo e legale**

Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)  
90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

Pos.1

Prot. N. /36.2006.11

**Oggetto: REGIONE SICILIANA. Organizzazione amministrativa. Separazione di funzioni tra vertice politico e burocratico. Interventi sostitutivi negli enti locali.**

Allegati n.....

ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI  
E DELLE AUTONOMIE LOCALI.

- Dipartimento regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle  
autonomie locali.  
Area I - Coordinamento.

PALERMO

E p.c. PRESIDENZA DELLA REGIONE.

- Ufficio di diretta collaborazione dell'On.le Presidente.

- Segreteria Generale.

PALERMO

1. Con la suindicata nota codesto Dipartimento chiede il parere dello  
Scrivente in ordine alla competenza all'adozione dei provvedimenti di nomina  
dei commissari chiamati a svolgere interventi sostitutivi ed ispettivi nei  
confronti degli enti locali (artt. 24 e 25 l.r. 44/91).

Il Dipartimento richiedente rammenta che l'entrata in vigore della l.r.  
10/2000 ha profondamente innovato la disciplina relativa alle attribuzioni  
del potere politico e burocratico ponendo una rigida separazione dei ruoli, ed  
evidenzia che lo Scrivente Ufficio, a seguito di una precedente richiesta, si era  
già espresso (nota n. 13064/152.01.11 del 6/8/2001) circa la competenza  
dirigenziale all'adozione dei provvedimenti di nomina dei commissari in

M  
e  
n  
u



argomento.

Il Dipartimento richiedente, nel sottolineare di essersi del tutto uniformato a tale orientamento, rileva tuttavia la necessità di tornare sull'argomento chiedendo "più aggiornati approfondimenti" e riferisce che tale richiesta risulta motivata dalla recente cognizione del parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 544/01 del 10/09/2001 reso al Dipartimento regionale dell'urbanistica, riguardante analoga questione seppure riferita all'art. 27 della l.r. 71/1978.

Conseguentemente, alla luce di una certa omogeneità di formulazione degli articoli 24 della l.r. 44/1991 e 27 della l.r. 71/1978 ed in considerazione della rilevanza dell'Organo consultivo, chiede un nuovo avviso dello Scrivente.

2. Come prospettato pregiudizialmente dal richiedente Dipartimento la separazione dei ruoli tra potere politico e burocratico, determinata dall'entrata in vigore della l.r. 10/2000, presuppone una netta ripartizione delle rispettive competenze. Ai dirigenti generali compete, infatti, tutta l'attività di amministrazione concreta mentre spettano all'organo politico, oltre alla fissazione degli indirizzi cui deve improntarsi l'attività del dirigente generale, tutti gli atti di discrezionalità politica.

Con riguardo specifico all'art. 2, comma 1, lett. e) della citata l.r. 10/2000 e, più in particolare, per ciò che concerne l'applicazione della richiamata disposizione agli atti di nomina di commissari per il compimento di atti (obbligatorie per legge) in luogo degli enti locali inadempienti, in applicazione del soprarichiamato sistema di riparto delle competenze si potrebbe ritenere che solo le nomine ed atti analoghi non meramente gestionali ed aventi valenza politica, sempre che una specifica norma di legge lo preveda, siano da attribuire al Presidente della Regione ed agli Assessori regionali.

Ed invero, lo stesso Consiglio di Giustizia Amministrativa nel parere che ha dato spunto alla nuova richiesta di consultazione cui si risponde, fa specifico riferimento (come peraltro evidenziato dallo stesso Dipartimento richiedente) a peculiare fattispecie relativa all'adozione di provvedimenti di nomina di commissari *ad acta* nei casi di omissione da parte degli organi delle amministrazioni comunali di atti obbligatori in virtù della l.r. 71/78 o di altre leggi attinenti alla materia urbanistica.

In tale ipotesi, infatti, come sancisce il Collegio, "la nomina ..... comporta una eccezionale ingerenza in scelte riservate all'autonomia locale; sebbene possa configurarsi come atto dovuto, essa esprime pur sempre funzioni e potestà, anche di natura politica.....".

La questione potrebbe, dunque, essere risolta confermando la validità del criterio generale già in passato ipotizzato dallo Scrivente (nota n. 13064/152.01.11 del 6 agosto 2001 cit.): nei casi di sostituzione, prevista dalla legge ai fini di un'attività considerata obbligatoria, vincolata nell'*an* ma discrezionale nel *quid* o nel *quomodo*, l'atto di nomina configurerebbe esplicazione di funzioni di indirizzo politico-amministrativo e, secondo quanto stabilito dall'art. 2, l.r. 10/2000, spetterebbe agli organi del Governo regionale.

Correlativamente, argomentando *a contrario*, nell'ipotesi di atto normativamente obbligatorio, omesso o non compiuto dall'ente locale entro il termine (art. 24 l.r. 44/91) e che sia vincolato non solo nell'*an* ma anche nel *quid* e nel *quomodo*, all'atto di nomina del commissario andrebbe attribuita una valenza non politica ma gestionale e, conseguentemente, rientrerebbe tra le attribuzioni dei dirigenti.

Tale soluzione non sembra, però, esaurire tutti gli aspetti della questione.

L'analisi del problema posto risulterebbe, infatti, incompleta ove non si



tenesse conto dei radicali mutamenti operati dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha riformato il Titolo V della Costituzione e, per ciò che qui interessa, degli effetti del combinato disposto tra i novellati artt. 117, 118 e 120 Cost. sul riparto di competenze tra la Regione ed Enti locali nonché della copiosa giurisprudenza costituzionale formatasi nella materia.

Conseguentemente, sebbene non sia oggetto di puntuale e specifico quesito, alla luce della richiesta da parte di codesto Dipartimento di "più aggiornati approfondimenti", lo Scrivente ritiene di dover formulare le seguenti ulteriori osservazioni.

Il sistema del nuovo Titolo V, improntato, com'è noto, al principio di equiordinazione (art. 114 Cost.), attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, le funzioni amministrative, riservando la possibilità che le stesse funzioni possano essere allocate a un livello di governo diverso.

Tale "elemento di flessibilità" che contraddistingue il principio di sussidiarietà, nell'art. 118 Cost. è infatti configurato come meccanismo che rende dinamico l'assetto delle competenze fissato in maniera statica dalla riforma del Titolo V, ed è diretto a far sì che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possano essere collocate a un livello di governo più comprensivo per assicurarne l'esercizio unitario.

In tale ottica lo strumento del potere sostitutivo, correlato al canone della sussidiarietà, presuppone l'intervento della Regione in *subsidiium* dell'ente inadempiente ogniqualvolta l'allocazione "verso l'alto" della titolarità della funzione, oltre che del suo esercizio, risulti necessaria per la realizzazione di esigenze di carattere unitario che sarebbero diversamente compromesse dall'inerzia o dall'inadempimento.

Poiché però, la suddetta sostituzione costituisce una eccezione rispetto al normale svolgimento delle attribuzioni, costituzionalmente garantite, degli enti locali, le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo debbono essere previste e disciplinate dalla legge che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

A questo proposito si richiama l'ampia giurisprudenza costituzionale che ha indicato i criteri, le condizioni ed i limiti, peraltro non dissimili da quelli già elaborati in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni, che l'intervento sostitutivo regionale di cui trattasi deve sottintendere (Cfr. ex plurimis C.Cost. n. 43/2004) e che di seguito si riassumono.

In primo luogo, "la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito."

In secondo luogo, "Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo: ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito."

Infine, "la legge deve apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione". "Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento."

Orbene, quanto soprariferito induce lo Scrivente a non poter confermare o ritrattare, *tout court*, quanto ha formato oggetto del precedente avviso, essendo radicalmente mutato il panorama normativo di riferimento.



In questo quadro, quindi, non può che confidarsi in un tempestivo intervento del Legislatore regionale che riconsideri la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi della Regione nei confronti degli enti locali alla luce dei principi fissati dal novellato Testo Costituzionale e secondo le indicazioni precisate dalla Corte Costituzionale.

E', infatti, solo nella sede legislativa che potrà essere consentito rinnovare l'articolazione del sistema dei poteri sostitutivi, garantendo il ruolo unificante dell'ente di maggiori dimensioni senza comprimere l'autonomia costituzionalmente garantita dell'ente locale, sulla base di soluzioni procedurali che preservino, comunque, la flessibilità del meccanismo dinamico sotteso al nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione e che tenga conto della disciplina normativa relativa alla suddivisione delle competenze tra organi politici e organi burocratici della Regione per ciò che attiene l'attribuzione del potere di emanazione dell'atto di nomina dei commissari.

Tuttavia, attesa "l'indefettibilità delle competenze" cui è tenuta l'Amministrazione richiedente, ad avviso dello Scrivente, nelle more dell'auspicato riordino normativo, non può che ritenersi preferibile limitare l'esercizio del potere sostitutivo (in armonia con quanto sancito dalla Consulta) ai casi in cui l'omissione riguardi il compimento di attività espressamente considerate vincolate nell'*an* e la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo. In questo caso, il relativo atto di nomina del commissario non potrà che essere di competenza degli Organi di Governo.

Per opportuna conoscenza e per consentire un'eventuale interlocuzione sulla problematica in esame il presente parere viene inviato al Presidente della Regione ed alla Segreteria Generale.

\* \* \*

Ai sensi dell'art. 15, co. 2, del D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12 lo scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesto Assessorato al presente parere da parte di eventuali soggetti richiedenti.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale dell'8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12 trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

---

**Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale**

*Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.*

*All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.*

---

**Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2002 Avv. Michele Arcadipane  
Revisione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale**

---