All'Assessore regionale delle
autonomie locali e della funzione pubblica
SEDE

OGGETTO: *Incarico di consulenza ex art. 51, L. reg. sic. n. 41 1985.*
D.A. n. 309529/Gab. del 27 10 2010.
Periodo 05/10/2010 - 31 12 2010.

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 espongono qui di seguito talune delle vicende giuridiche da ritenersi più interessanti.

Cause di incandidabilità *ex* art. 58, D.Lgs. n. 267/2000, e ss.mm.ii.. Applicabilità nella Regione Siciliana.

Nell'ordinamento siciliano l'art. 6 della L.R. n. 7/1992, sostituito dall'art. 36 della L.R. n. 26/1993, prevede un "rinvio" alle disposizioni di cui alla L. n. 16/1992. Segnatamente, con riferimento alle cause di

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

incandidabilità, deve farsi riferimento all'art. 1 della L. n. 16/1992: articolo quest'ultimo, peraltro, formalmente abrogato dall'art. 274, lett. "v", D.Lgs. n. 267/2000. Oggi le cause c.d. di "incandidabilità" sono regolate dall'art. 58 (e dall'art. 59) del menzionato D.Lgs. n. 267/2000: articoli, questi ultimi, che nella sostanza riproducono il contenuto precettivo dell'art. 15 della L. n. 55/1990 e ss.mm.ii., anch'esso formalmente abrogato dall'art. 274 lett. "p") del D.Lgs. n. 267/2000. Il nodo interpretativo sull'applicabilità o meno dell'art. 58, D.Lgs. n. 267/2000, nel territorio siciliano nasce dal richiamato "rinvio", da parte della norma regionale (L.R. n. 7/92), ad una legge statale oggi abrogata (L. n. 16/92). Ove detto rinvio si considera materiale o ricettizio, c.d. "statico", la norma statale, fatta propria dal legislatore regionale, "così com'è" entra a far parte del corpus regionale, e diventa estranea (nella sua veste di norma regionale "recepita") ai successivi "mutamenti" della normativa statale, fatti salvi ulteriori interventi del legislatore regionale. Cambiano prospettive, e, chiaramente, effetti, laddove il rinvio abbia natura formale: il rinvio c.d. "dinamico", pur nei limiti di compatibilità con la normativa regionale, tiene invero conto dell'evoluzione legislativa nazionale. Va infine rilevato che la Corte Costituzionale, sindacando sulla disposizione dell'abrogato art. 15 della L. n. 15/1990 (poi, come visto, sostanzialmente riprodotto dall'art. 58 *de quo*), ne ha affermato la finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di buon andamento e trasparenza delle amministrazioni pubbliche portate dalla norma.

Organo di revisione economico-finanziaria. Composizione *ex* art. 234, co. 3, D.Lgs. n. 267/2000, come modificato dall'art. 1, co. 732, L. n. 296/2006. Applicabilità nella Regione Siciliana.

L'art. 57 della L. n. 142/1990, come recepito dalla L.R. n. 48/1991, stabilisce che il Collegio dei Revisori nelle province e nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti è composto da tre membri. La L. n. 142/1990 è stata abrogata dall'art. 274, lett. "q", D.Lgs. n. 267/2000: la norma del richiamato art. 57 è stata sostanzialmente riprodotta dall'art. 234 dello stesso D.Lgs. n. 267/2000. Con la legge finanziaria 2006 (L. n. 296/2006) è stata apportata una modifica al menzionato art. 234, in forza della quale nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti la revisione economico-finanziaia è affidata a un solo revisore/membro (art. 1, co. 732). Anche in questo caso il nodo interpretativo sull'applicabilità o meno dell'art. 234, come modificato dalla legge finanziaria 2006, nel territorio siciliano nasce dal richiamato "rinvio", da parte della norma regionale (L.R. n. 48/91), ad una legge statale oggi abrogata (L. n. 142/90): con le richiamate differenze a seconda che il rinvio venga considerato "statico" o "dinamico". Peraltro non può comunque sottacersi da un lato che lo Statuto della Regione Siciliana (come noto legge costituzionale) attribuisce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali, e dall'altro che la stessa legge finanziaria 2006 (art. 1, co. 1363) stabilisce l'applicabilità delle norme della legge anche alle regioni a statuto speciale, "compatibilmente", tuttavia, alle norme dei

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

rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

Progetto di variazione territoriale ex L.R. 23/12/2000, n. 30.

L'art. 8 "variazioni territoriali e di denominazioni dei *comuni*") prevede che alle variazioni territoriali dei comuni si provvede con legge, previo referendum delle popolazioni interessate (comma 1). La norma specifica ancora che per "variazioni" deve intendersi, tra le altre ipotesi, l'istituzione di uno più comuni a seguito dello "scorporo" di parti del territorio di uno o più comuni lett. a . Per "popolazioni interessate" si intendono, nella loro interezza, le popolazioni del comune o dei comuni i cui territori devono subire modificazioni (comma 3). Nelle ipotesi di "istituzione di nuovi comuni" la consultazione referendaria non va riferita alla "intera popolazione" residente nei comuni interessati alla variazione qualora a questa ("intera popolazione", non possa riconoscersi un "interesse qualificato" per intervenire nel procedimento di variazione che riguarda parte del territorio rispetto al quale essa ("intera popolazione") non abbia alcun "diretto collegamento", e la variazione di territorio e popolazione, rispetto al totale, risulti di "limitata entità" (comma 4). Nell'ipotesi di cui al comma 4, le "popolazioni interessate" aventi diritto a prendere parte alla consultazione referendaria sono costituite esclusivamente dagli elettori residenti nei territori da trasferire, risultanti dall'ultimo censimento ufficiale della popolazione (comma 5). Ancora la legge stabilisce che la consultazione referendaria può essere limitata agli abitanti residenti nel territorio (*recte* porzione di territorio da scorporare) del comune o dei comuni interessati alla costituzione di "nuovo" comune, a condizione che la variazione di popolazione non sia superiore al 30% della popolazione complessiva del comune (comma 7 bis). La giurisprudenza amministrativa ritiene che, nell'interpretare l'art. 8, L.R. n. 30/2000, non si possa prescindere da una lettura "*costituzionalmente orientata della norma*" e conforme all'art. 133 Cost., e quindi, partendo da tale presupposto, si è consolidata nell'affermare che la regola generale, *in subiecta materia*, è che le popolazioni debbano andare al voto (sulla "variazione") nella loro "interezza", come espressamente stabilito dal comma 3 (da ritenersi invero la norma base o di riferimento). Soltanto qualora alla "intera" popolazione non possa riconoscersi un "interesse qualificato" in relazione al territorio da "variare", e rispetto al quale (territorio) la "intera popolazione" non abbia un "collegamento diretto", allora la consultazione referendaria potrà essere riferita alla sola popolazione residente nel "territorio" da "variare" / trasferire (comma 4). Da ciò consegue che il "tetto" del 30% di cui al comma 7 bis non può che avere un'unica interpretazione, assieme la più semplice e la più logica: detto comma non introduce un freddo sbarramento matematico, ma semmai indica una soglia al di sopra della quale lo "interesse qualificato" in riferimento alla "intera popolazione" si presume *sic et simpliciter* esistente. In altri termini, allorché la popolazione da "trasferire" (residente nella porzione di territorio da "scorporare") supera il 30% della popolazione totale del Comune, al voto andranno tutti, perché lo "interesse qualificato" si presume vada riferito alla "intera popolazione" (così come espressamente detta il principio generale: comma 3). Al di sotto di quella soglia (30%) sarà l'Amministrazione, in sede di valutazione (art. 10), a stabilire se lo

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

"interesse" è "qualificato" o meno, e quindi se alle urne debba andare l'intera popolazione (comma 3: regola generale), o solo quella del territorio da trasferire (eccezione: commi 4, 5, e 7 bis). In ogni caso l'individuazione della "popolazione interessata" e dello "interesse qualificato" non sono vincolate e/o subordinate al solo dato numerico, e ciò sia in relazione al territorio che alla popolazione, ma, pur dovendosi tenere nel debito conto il dato (numerico), esse si imperniano su valutazioni e/o criteri di tipo socio-economico: in altri termini, sulle possibili conseguenze economiche e sull'impatto sociale che la "variazione territoriale" determinerebbe sul "nuovo" Comune e su quello di origine.

Incompatibilità degli assessori comunali ai sensi del combinato disposto dell'art. 67, co. 4, O.R.E.L. con l'art. 12, co. 2, L.R. n. 7/1992.

A mente dell'art. 67 OREL non può essere eletto sindaco chi ha ascendenti o discendenti, parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'amministrazione del comune il posto di segretario comunale, di appaltatore di lavori o di servizi comunali, di esattore, collettore e tesoriere comunale, o in qualunque modi di fideiussore. L'art. 12, L.R. n. 7/1992, poi, estende ai componenti della Giunta le ipotesi di incompatibilità previste per la carica di (consigliere comunale e di) sindaco.

Con ossequio.

Palermo 10.01.2011

Avv. Fulvio Sinagra

VISTO
L'Assessore
Dott.ssa Caterina Chinnici

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