

## Il comune ed i suoi organi: ruolo, competenze, responsabilità.

Premessa.

Ho accolto con particolare entusiasmo l'invito rivoltomi dalla collega Marascia di collaborare a quest'incontro con gli amministratori locali dei comuni aderenti all'UNIONE "Valle del Belice", sia a titolo personale, ma anche come componente del CdA dell'AGES dei segretari comunali e provinciali, poiché è mia profonda convinzione che la crescita delle nostre comunità passa attraverso il superamento di una condizione di deficit di conoscenze che spesso caratterizza la nostra classe politica, non ponendo la stessa nelle condizioni di svolgere al meglio il proprio ruolo al servizio della comunità.

Ritengo pertanto assolutamente positivo che gli amministratori dell'Unione "Valle del Belice" abbiano sostenuto e voluto l'iniziativa finalizzata a contribuire alla crescita di tutti noi, convinto come sono che la conoscenza della "macchina amministrativa" sia una pre condizione essenziale allo svolgimento consapevole delle funzioni demandate agli amministratori locali (sindaco, assessori, consiglieri, presidenti di consiglio comunale, etc.).

Ho accolto l'invito, anche nella qualità d'esponente della categoria dei segretari comunali poiché siamo convinti che la nostra esperienza, la nostra professionalità, il nostro bagaglio di conoscenze debba essere messo a disposizione delle comunità locali in cui operiamo in quanto attori a pieno titolo, insieme agli amministratori locali, ai dirigenti dei servizi, ai dipendenti comunali in genere, dei processi di crescita delle stesse, in una fase di profondi cambiamenti nei rapporti tra gli enti locali medesimi e le altre istituzioni (Stato e Regioni in primis) determinati dalle riforme in senso federalista dello Stato innescate prima dalle riforme a costituzione invariata, cosiddette Bassanini (L. 59/1997 – decreto legislativo 112/1998), e quindi dalle modifiche introdotte alla costituzione dalle leggi 3/2001 e legge 131/2003.

In questo mio intervento tratterò più specificamente del sistema delle competenze degli enti locali in Sicilia, ponendo l'accento sui criteri di riparto delle stesse, analizzando le competenze attribuite agli organi "politici" da un lato ed agli organi "burocratici" dall'altro.

Abbiamo deciso di affidare la descrizione dello scenario complessivo dei profondi cambiamenti costituzionali in atto, all'interno dei quali si muovono gli enti locali, al dr. Salvatore Currao, segretario generale della provincia di Palermo, vice segretario nazionale dell'UNSCP (Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali), al quale va il nostro ringraziamento, il quale ha accettato di mettere a disposizione la sua esperienza nel quadro di un rapporto di collaborazione che l'UNIONE "Valle del Belice" ha stabilito con il sindacato più rappresentativo della nostra categoria professionale.

### A. Ordinamento enti locali e potestà legislativa esclusiva in Sicilia.

In materia di ordinamento degli enti locali la Regione Siciliana è titolare di potestà legislativa esclusiva. Il fondamento giuridico di tale potestà è da rinvenire nell'art. 15 dello Statuto Speciale della Regione Siciliana in base al quale, al comma 1°, tra le materie a competenza legislativa esclusiva, ritroviamo "...il regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative, mentre al comma II° si aggiunge che "L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui Liberi Consorzi comunali dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizioni, ordinamento e controllo degli enti locali".

Per effetto della richiamata normativa:

1) la disciplina legislativa in materia di ordinamento degli enti locali deve essere ricercata nelle leggi regionali che disciplinano la materia;

2) le leggi statali in materia di ordinamento degli enti locali non trovano diretta applicazione in Sicilia, come del resto tutte le leggi che disciplinano materie demandate alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana, salvo che non intervenga un espresso “*recepimento*” delle stesse.

La conseguenza immediata della concreta applicazione dei principi prima esposti è costituita dal fatto che, eventuali innovazioni introdotte nell’ordinamento degli enti locali dal parlamento nazionale, non trovano immediata applicazione in Sicilia, fino a quando il legislatore siciliano non intervenga attraverso una norma di “*recepimento*”.

In effetti, con l’obiettivo di temperare la rigidità formale della normativa esposta, nel senso di facilitare, in presenza di determinati presupposti, la possibilità di applicare anche in Sicilia norme di portata innovativa con effetti immediati, la dottrina ha elaborato ed introdotto nel sistema siciliano il c.d. “*principio di prevenzione*”.

In conformità a tale principio la legislazione statale, in materie di competenza legislativa esclusiva, non trova applicazione nell’ordinamento regionale siciliano solo nel caso in cui la materia risulti già preventivamente disciplinata dal legislatore titolare della predetta potestà, mentre in caso contrario, cioè nel caso in cui la materia non risulti disciplinata dal legislatore siciliano, la normativa statale può trovare applicazione.

Ovviamente l’efficacia nella nostra regione della normativa statale che disciplina la materia di competenza legislativa esclusiva, viene meno ove la regione si riappropri della sua potestà ed intervenga disciplinando la materia.

In questo caso si produce quello che i costituzionalisti hanno definito in modo alquanto efficace “*effetto ghigliottina*”, nel senso che la normativa statale cessa di produrre effetti (...è ghigliottinata !) lasciando il posto alla legge regionale successivamente intervenuta.

È il caso di rilevare che l’esercizio della potestà legislativa esclusiva, da parte del legislatore siciliano, soggiace a limiti che hanno una fonte di carattere costituzionale. In particolare:

1) Principi generali dell’ordinamento giuridico.

I limiti appartenenti alla categoria “*de qua*” non sono di facile individuazione poiché non esiste, ovviamente, un’elencazione alla quale fare riferimento, bensì scaturiscono da un’attività d’interpretazione che deve essere svolta caso per caso e materia per materia verificando che l’esercizio della potestà legislativa sia coerente all’evoluzione dei principi e delle idee forza che nei vari settori della nostra società, caratterizzata da un forte dinamismo, in un determinato momento storico si sono affermati.

In concreto, volendo esemplificare, pur essendo attribuita alla Regione Siciliana potestà legislativa esclusiva nella materia dell’ordinamento degli enti locali, il suo esercizio attraverso la produzione normativa non può spingersi al punto di derogare a norme di principio dell’ordinamento giuridico desumibili dallo stesso in generale o da singole leggi di settore.

L'osservanza dei principi di cui trattasi è, inoltre, funzionale a garantire l'unitarietà dell'ordinamento giuridico italiano che non può essere mortificata neanche dall'esercizio della potestà legislativa esclusiva.

(Esempio: la Corte costituzionale ha ritenuto illegittime alcune norme dell'ordinamento regionale siciliano in materia d'ineleggibilità alla carica di consigliere comunale poiché recanti una disciplina più restrittiva rispetto ad equipollenti disposizioni statali, ritenendo non giustificati trattamenti diversi in materia d'elettorato passivo all'interno dell'unitario ordinamento italiano - sentenza della Corte Costituzionale 13 dicembre 1989, n. 571 in materia d'elettorato passivo – ineleggibilità alla carica di consigliere comunale).

2) Le norme fondamentali di riforma economico sociale.

Il suddetto limite è frutto d'elaborazioni prodotte dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. La Corte Costituzionale ha affermato che la normativa prodotta dal parlamento nazionale non trova ostacoli alla sua concreta applicazione anche nelle Regioni a Statuto Speciale, in materie demandate alla potestà legislativa esclusiva, laddove la normativa medesima è da definire "*di riforma economico sociale*".

La stessa Corte Costituzionale ha stabilito che le leggi statali possono essere qualificate norme fondamentali di riforma economico sociale in presenza dei seguenti caratteri:

- a) si mostrino idonee a incidere sul tessuto dell'ordinamento e della società;
- b) siano riferite a settori e/o beni di natura economico sociale di particolare rilievo;
- c) corrispondano ad interessi unitari estesi nell'intero territorio nazionale.

Non è in concreto agevole individuare le norme legislative prodotte dal parlamento nazionale che sono da classificare di riforma economico sociale.

Il criterio distintivo che è stato utilizzato in alcune occasioni dal legislatore nazionale è stato quello dell'auto qualificazione. In buona sostanza, in alcuni casi, penso alla legge 109/1994 sui lavori pubblici, il legislatore nazionale ha definito la legge predetta "*di riforma economico sociale*" e, come tale, molti interpreti hanno ritenuto che la stessa fosse immediatamente applicabile anche in Sicilia.

Sul tema intervenne la Corte Costituzionale la quale sancì l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge 109/1994 nella parte in cui auto - qualificava in modo generalizzato il suo contenuto di riforma economico sociale, anziché solo i principi desumibili dalle disposizioni della legge stessa sono da considerare inderogabili (sentenza 7 novembre 1995, n. 482).

Da quanto esposto possiamo certamente affermare che la concreta applicazione del principio "*de quo*", nelle regioni a statuto speciale tra le quali la Sicilia, passa attraverso un esame delle norme statali e della reale portata innovativa che allo stesso ha inteso attribuire il legislatore nazionale, al di là della loro auto - qualificazione.

Per fare un esempio concreto, va ricordato che quando il legislatore nazionale produsse la legge 127/1997 (cosiddetta "Bassanini bis") la quale ebbe una portata estremamente innovativa sotto l'aspetto dell'assetto e riparto delle competenze tra organi politici ed organi burocratici, ciò che si registrò fu un forte senso di resistenza e frustrazione nell'ambito di molti settori del parlamento siciliano.

Da parte di molti studiosi, proprio per la portata fortemente innovativa della riforma, si ritenne che la stessa presentasse i caratteri di norma fondamentale di riforma “*economico sociale*” e come tale d’immediata applicabilità nell’ordinamento siciliano in generale e degli enti locali in particolare senza necessità di specifico “*recepimento*” con norma regionale.

In presenza di tale presa di posizione forte e del convincimento di molti della correttezza ed utilità dell’interpretazione data dalla dottrina più avanzata sulla reale portata della riforma, l’assemblea regionale siciliana, “*tagliando la testa al toro*”, ha emanato la legge regionale 23/1998 che, di fatto, ha recepito in Sicilia la legge 127/1997.

### C) Obblighi internazionali dello Stato.

Anche in materia d’adempimento agli obblighi internazionali l’evoluzione più recente ha riconosciuto la possibilità d’esercizio da parte delle Regioni a Statuto Speciale, nelle materie di competenza esclusiva, del principio di autonomia, andando oltre il rigido principio di statualità che nella materia in passato si era affermato.

Ciò che va sottolineato è che, in materia d’ordinamento degli enti locali, non si riscontrano significative esperienze concrete di richiamo del limite di cui trattasi nell’esercizio della potestà legislativa esclusiva da parte della Regione Siciliana.

### B. L’evoluzione normativa.

È utile, a mio parere, elencare le fondamentali norme che in materia d’ordinamento degli enti locali sono state emanate dalla nostra Regione.

Va subito detto che dopo l’entrata in vigore dello statuto autonomistico la Regione Siciliana, nell’esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia d’ordinamento enti locali, ha emanato la legge regionale n. 17 del 1955 “Delega al Governo regionale della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali”.

In attuazione della predetta delega, fu emanato il decreto legislativo del Presidente della Regione n. 6/1955 ed il predetto decreto fu seguito dal Decreto Presidente della Regione n. 3/1957, regolamento amministrativo di esecuzione.

Negli anni successivi intervennero diverse pronunce della Corte Costituzionale che escludono la possibilità, da parte delle regioni, di emanare atti aventi forza di legge quali i decreti legislativi, perciò la Regione Siciliana riapprovò l’ordinamento degli enti locali, contenuto nella normativa prima richiamata, con la legge regionale 16/1963, effettuando una vera e propria convalida legislativa dell’ordinamento degli enti locali risultante dal decreto legislativo n. 6/1955.

Va evidenziato che la legge regionale 16/1963 ha costituito, sino agli inizi degli anni novanta, la struttura portante dell’ordinamento degli enti locali vigente in Sicilia (O.R.E.L.), rappresentando altresì un momento di concreto esercizio di poteri da parte della Regione Siciliana in senso autonomistico a fronte di un atteggiamento del legislatore nazionale in materia d’enti locali molto statico, giacché l’ordinamento degli enti locali a livello nazionale, sino agli anni novanta, era fermo alla legislazione del periodo fascista (T.U.R.D. 383/1934) e d’epoca giolittiana (T.U.R.D. 148/1915).

Con l’inizio degli anni novanta il rapporto tra normativa regionale e nazionale s’inverte nel senso che il processo di riforma degli enti locali è avviato dal parlamento nazionale non la legge 142/1990

e intervento legislativo siciliano si caratterizza, più che come momento d'effettivo esercizio d'autonomia normativa, come recepimento di ciò che di nuovo si è verificato a livello nazionale, con la sola parentesi della normativa sull'elezione diretta dei sindaci (L.R.7/1992) che in Sicilia è introdotta prima che nel resto d'Italia (la legge nazionale è di un anno dopo – legge 81/1993).

Prima di passare all'elencazione delle diverse norme che nella fase storica attuale costituiscono, nel loro insieme, l'ordinamento degli enti locali vigente in Sicilia, è il caso di chiarire, avendo fatto riferimento al concetto di “recepimento”, quali sono le diverse forme di “recepimento” utilizzate dal nostro legislatore siciliano.

Va subito detto che nel nostro ordinamento EE.LL. possono rinvenirsi tre sub tipologie di norme di legge come di seguito:

- 1) leggi effettivamente speciali poiché non sono riscontrabili nella normativa statale;
- 2) norme statali recepite nell'ordinamento regionale in forma “statica”. Significa in sostanza che la legge statale recepita è cristallizzata nel nostro ordinamento, con la conseguenza che eventuali modifiche o abrogazioni che riguardano la norma a livello statale non producono nessun effetto a livello regionale perché è necessario un successivo ed ulteriore intervento del legislatore regionale;
- 3) norme statali recepite nell'ordinamento regionale in forma “dinamica”. In questo caso si verifica il fenomeno inverso del recepimento statico in quanto tutte le modifiche relative alla norme recepite in forma dinamica introdotte a livello statale hanno immediato effetto anche a livello regionale.

Ritengo utile a questo punto fare l'elencazione delle norme regionali, che costituiscono l'ossatura dell'ordinamento degli enti locali vigente in Sicilia, alle quali bisogna fare riferimento per districarsi nella complicata matassa della normativa del settore, accompagnando l'elencazione con degli esempi significativi sulle tecniche di recepimento utilizzate dal legislatore.

In concreto:

- 1) legge regionale 10/1991 recante “Disposizioni per i provvedimenti amministrativi, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa” con la quale è stata recepita in Sicilia la legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo e di trasparenza dell'attività amministrativa.
- 2) Legge 44/1991 recante “Nuove norme per il controllo sugli atti dei comuni, delle provincie e degli altri enti locali..” con la quale la regione siciliana intervenne per disciplinare il sistema dei controlli esterni di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali siciliani, più volte modificata, che è divenuta per molte parti ormai non più applicabile alla luce delle modifiche costituzionali negli ultimi anni introdotte dal parlamento.
- 3) Legge regionale 48/1991 recante “Provvedimenti in tema di autonomie locali” mediante la quale il legislatore siciliano ha recepito parzialmente le disposizioni della legge 142/1990, legge che ha costituito il fondamento di tutte le riforme che in materia di enti locali si sono introdotte negli anni novanta. La legge 142/1990 è stata recepita nel nostro ordinamento per la maggior parte in forma statica con la conseguenza che le diverse modifiche introdotte nel tempo a livello statale hanno prodotto effetti in Sicilia solo dopo il recepimento con legge regionale. Eccezione al recepimento in forma statica è costituita dalla parte della legge 142/1990 relativa ai servizi pubblici locali in quanto attraverso l'art. 37, comma 2, della legge regionale 7/1992 il legislatore siciliano ha affermato che “Per gli art. 22, 23, ... della legge 142/1990, come introdotti dalla legge regionale 48/91, si opera

rinvio alle successive disposizioni statali di modifica ed integrazione, in quanto compatibili”. Questo passaggio consente di affermare con certezza che nella nostra regione è immediatamente applicabile la parte del testo unico enti locali e le modifiche allo stesso introdotte che tratta la materia dei servizi pubblici locali (art. 112 e ss. decreto legislativo 267/2000). Il medesimo effetto il legislatore siciliano ha inteso produrre per quanto concerne l’ordinamento finanziario e contabile.

Infatti, con l’art. 1, lett. 1, della legge regionale 48/1991 ha recepito l’art. 55 della legge 142/1990 il cui comma 1) così recita: L’ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello stato”.

4) Legge regionale 7/1992 recante “Norme per l’elezione a suffragio popolare del Sindaco” che è stato, molto probabilmente, l’unico esempio negli ultimi quindici anni d’esercizio effettivo d’autonomia normativa in materia di enti locali da parte della nostra regione, anticipatrice anche delle scelte nazionali. La legge regionale 7/1992 è stata significativamente modificata con la legge regionale 35/1997.

5) Legge regionale 23/1998 recante “Modernizzazione amministrativa e recepimento nella Regione Siciliana di norme della legge 15 maggio 1997, n. 127” con la quale il legislatore siciliano introdusse nella nostra regione parte delle rilevanti innovazioni ordinamentali introdotte a livello nazionale dalla cosiddetta “Legge Bassanini bis”.

6) Legge regionale 10/2000 recante “Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Con la norma citata il legislatore siciliano, oltre ad introdurre una legislazione sostanzialmente equipollente alle norme statali in materia di rapporto di lavoro all’interno delle amministrazioni pubbliche (decreto legislativo 29/1993 ora decreto legislativo 165/2001), tratta della delicata e significativa materia dell’esercizio nell’ambito della regione siciliana delle funzioni amministrative alla luce del principio di sussidiarietà.

Per la verità, il tema del trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali, trattato dalla legge regionale 10/2000, per la portata innovativa che ha, anche alla luce delle vicende delle riforme della nostra carta costituzionale (penso alle leggi costituzionali 3/2001 e 131/2003, nonché alle recenti riforme della carta costituzionale in corso) meriterebbe una trattazione ed un incontro specifico con la presenza di costituzionalisti esperti della materia.

In questa sede è importante porre l’accento sulle novità introdotte dalla legge regionale 10/2000 la cui portata non è stata concretamente sperimentata in quanto si è in attesa dei provvedimenti attuativi.

Con la suddetta importante legge regionale il legislatore ha inteso mettere al passo, almeno sul piano formale, il nostro sistema delle autonomie locali con il resto d’Italia, recependo anche in anche in Sicilia il c.d. principio di sussidiarietà di derivazione comunitaria.

Tale principio si sostanzia nella scelta fatta dal nostro legislatore nazionale con le leggi Bassanini (59/1997 e 127/1997 e per quanto riguarda gli enti locali con la legge 265/1999) di trasferire, a costituzione invariata, funzioni e compiti spettanti allo Stato alle Regioni ed agli Enti Locali Territoriali adoperando come criterio regolatore del trasferimento proprio il principio di sussidiarietà che, spiegato in termini poveri, significa ripartire le funzioni ed i compiti guardando al soggetto istituzionale che si trova in rapporto più immediato e diretto con le problematiche.

Dall'applicazione concreta del criterio suddetto consegue un trasferimento generalizzato di funzioni amministrative ai comuni per cui oggi (anche alla luce, in ultimo, dell'art. 7 della legge 131/2003), si può affermare che i comuni sono titolari di una competenza generale residuale in quanto tutte le funzioni non attribuite espressamente ad altri soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province) sono da considerare attribuite agli stessi..

La citata legge regionale 10/2000, all'art. 31, così recita:

“1. In armonia con il principio di sussidiarietà e con i principi enunciati dall'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale sono conferite agli enti locali.

2. Restano riservate alla Regione le funzioni, i compiti e gli adempimenti di natura istituzionale esercitati nell'interesse della Regione e del suo funzionamento come ente territoriale previsto dalla Costituzione, le funzioni, i compiti e gli adempimenti di natura istituzionale concernenti i rapporti internazionali ed i rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le altre Regioni e gli enti locali. Restano altresì riservati alla Regione in quanto l'esercizio unitario a livello regionale: *segue elenco delle funzioni riservate alla Regione.*

3. Con apposita legge regionale sono individuate le funzioni ed i compiti di cui al comma 2 che possono essere delegate agli enti locali.”.

Va detto anche che la legge regionale 10/2000, se concretamente attuata, produrrebbe l'effetto di mutare radicalmente lo stesso ruolo istituzionale della nostra Regione che da soggetto gestore qual è attualmente diverrebbe soggetto programmatore e regolatore, mentre le funzioni amministrative verrebbero ad essere esercitate dagli enti locali territoriali (comuni e province).

Alla data odierna, per quanto riguarda gli aspetti trattati, la legge regionale 10/2000 è rimasta inattuata, probabilmente anche per la difficoltà di individuare i percorsi da seguire per trasferire ai comuni ed alle province, oltre le funzioni ed i compiti, anche le risorse umane, strumentali e finanziarie.

Dal dibattito attualmente in corso (...il 29 aprile 2005 si è svolto a Palermo un'importante convegno sul tema) emerge che i maggiori problemi derivano dalla scarsità di risorse economiche disponibili in quanto il trasferimento di competenze agli enti locali territoriali non dispone attualmente della necessaria copertura finanziaria.

7) Legge regionale 25/2000 recante “Norme elettorali per gli enti locali e sulla sfiducia al sindaco ed al presidente della provincia”. Con la norma richiamata si è esteso il mandato degli organi amministrativi a cinque anni, si è istituito il c.d. “election day” e la parziale revisione del quorum per la votazione della sfiducia al sindaco ed al presidente della provincia.

8) Legge regionale 30/2000 recante “Norme sull'ordinamento degli enti locali”. Con la norma della quale trattasi il legislatore siciliano ha consentito l'applicazione anche in Sicilia della legge nazionale 265/1999, modificativa della legge 142/1990 ed ora trasfusa nel decreto legislativo 267/2000 (testo unico enti locali). Particolarmente importante la legge regionale 30 è per gli amministratori locali in quanto contiene diverse norme che disciplinano il loro status, affrontando il tema dei diritti agli stessi spettanti nell'esercizio delle funzioni alle quali sono stati chiamati e dei quali avremo modo più avanti di trattare.

C. Gli organi di governo del comune.

Il comune per esercitare le sue funzioni si avvale di organi, ossia di persone fisiche che agiscono in suo nome ed in suo conto e nell'esercizio dei poteri e delle facoltà previste dalla legge.

In questa sede non interessa ripercorrere le diverse teorie che sul concetto di "organo" la dottrina ha elaborato.

Interessa invece cercare di spiegare in modo semplice e pratico quali sono gli organi attraverso i quali si esplica la volontà del comune e secondo quali criteri è ripartita la competenza tra gli stessi.

È il caso di affermare che gli operatori devono avere chiara, in primo luogo, la differenza esistente tra ufficio ed organo in quanto mentre l'organo svolge attività che ha efficacia esterna e che incide sulla sfera giuridica dei terzi, l'ufficio svolge un'attività principalmente preparatoria e strumentale affinché l'organo possa svolgere le sue funzioni.

Prima di passare alla trattazione delle competenze degli organi del comune, va detto che gli stessi si distinguono come segue:

- a) organi di governo elettivi (consiglio comunale, sindaco);
- b) organi di governo non elettivi (giunta);
- c) organi burocratici (segretario comunale, dirigenti, titolari di posizioni organizzative).

A. Organi di governo elettivi:

- a) competenze del consiglio comunale.

Nel sistema introdotto dalla legge 142/1990 s.m.i. al consiglio comunale è assegnata una competenza limitata all'adozione di specifici atti fondamentali individuati dal legislatore in maniera tassativa e non prevedendo che altri organi possano adottare d'urgenza atti di sua competenza da sottoporre a ratifica.

Nell'ordinamento degli enti locali vigente in Sicilia la materia è regolata dall'art. 32 della legge 142/1990, come recepito dall'art. 1 della legge regionale 48/1991.

Il comma 1° dell'art. 32 della legge 142/1990, come recepito in Sicilia, definisce il consiglio comunale come "...organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo", mentre il comma II°, nell'affermare che il consiglio comunale ha competenza "...limitatamente ai seguenti gli atti fondamentali", elenca tutte le materie nelle quali è competente il consiglio comunale.

Volendo schematizzare al fine di facilitare la comprensione della problematica, procedo all'elencazione degli "...atti fondamentali" di competenza del consiglio comunale:

- a) gli statuti dell'ente e delle aziende speciali, l'ordinamento degli uffici e dei servizi.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 127/1997 in Sicilia, attraverso il recepimento con la legge regionale 23/1998 il consiglio comunale non approva più l'ordinamento degli uffici e dei servizi, bensì i criteri generali propedeutici all'adozione del regolamento (rectius: dei regolamenti) di competenza della giunta comunale.

b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari, *ad esclusione di quelli riguardanti singole opere pubbliche* ed i programmi di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali, le relative variazioni, gli storni dai fondi tra capitoli appartenenti a rubriche diverse del



bilancio, i conti consuntivi, i piani territoriali ed urbanistici i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie.

La lettera b), nella parte che tratta del bilancio e sue variazioni, deve essere reinterpretrata alla luce delle modifiche introdotte in materia di ordinamento finanziario dal decreto legislativo 77/1995, come sostituito dagli art. 149 e seguenti del decreto legislativo 267/2000.

In effetti, non ha più senso fare riferimento a “storni dai fondi” o a “capitoli appartenenti a rubriche diverse del bilancio” poiché la nuova classificazione del bilancio non contempla più le “rubriche” ed il nuovo ordinamento finanziario e contabile non fa più riferimento agli “storni”.

Alla data odierna, in materia di bilancio, si deve parlare (..analogamente a quanto previsto dall'ordinamento finanziario e contabile) di variazioni di bilancio e/o di piano esecutivo di gestione (PEG).

Chiamato a pronunciarsi in ordine alla competenza in materia, il Ministero dell'Interno, con una propria risoluzione pubblicata in “Guida agli Enti Locali” – il Sole 24 ore - 1998 n. 47 – ha avuto modo di affermare che *“Poiché la variazione di bilancio costituisce qualsiasi modifica agli stanziamenti di entrata e di spesa del bilancio di previsione, tra cui anche le variazioni tra interventi di un medesimo servizio, la deliberazione relativa è di competenza dell'organo consiliare”*.

È di competenza invece della Giunta ogni variazione all'interno di ciascuna risorsa o intervento in sede di variazione di piano esecutivo di gestione.

Va evidenziato che in base all' art. 12 della legge regionale 17/1994 *“Le competenze dei consigli comunali e provinciali in materia di piani territoriali ed urbanistici, sono limitate all'adozione dei piani e delle relative varianti, nonché all'adozione delle direttive generali e degli schemi di massima, di cui all'art. 3, comma 7, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15”*.

Secondo l'assessorato regionale enti locali, circolare n. 2/2001, in attuazione dell'interpretazione autentica della norma richiamata al precedente capoverso, la competenza in materia di *piani attuativi urbanistici* che non implicino varianti agli strumenti urbanistici generali e che *“..comportino espressione di indirizzo...”* è da riconoscere in capo alla giunta e non al consiglio comunale.

c) La disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale; le piante organiche e le relative variazioni.

La materia è attratta nella competenza della giunta comunale e dei dirigenti con il recepimento in Sicilia della legge 127/1997, ad opera dell'art. 5, comma 6, della l.r. 23/1998, rimanendo di competenza del consiglio comunale l'individuazione dei criteri generali.

d) Le convenzioni tra i comuni e quelle tra comuni e provincia, la costituzione e la modificazione di forme associative.

Rientra nella competenza del consiglio comunale la decisione in ordine alla gestione in forma associata di funzioni e servizi. Per chiarire meglio: rientra nella competenza del consiglio comunale la decisione in ordine alla costituzione o meno di una convenzione con altri enti locali territoriali per la costituzione di convenzioni o altra forma di gestione associata di servizi e funzioni quale l'Unione di comuni.

e) L'istituzione, i compiti e le norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione.

Rientra nella competenza del consiglio comunale, attraverso l'esercizio della potestà statutaria, la decisione in ordine all'istituzione ed il funzionamento, con adozione del relativo regolamento, degli organismi di partecipazione e di decentramento come il referendum consultivo, il difensore civico eventuali altri tipi di referendum (abrogativo e propositivo).

f) L'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione.

Deve essere subito chiarito che quando il legislatore fa riferimento ad “*..attività o servizi mediante convenzione*”, per ormai consolidato orientamento dottrinario e giurisprudenziale, si riferisce alla regolamentazione di rapporti contrattuali che hanno ad oggetto la gestione di servizi pubblici istituzionali e non, come in qualche occasione si è ritenuto di affermare, alla stipula di convenzioni aventi ad oggetto semplici prestazioni di servizi a favore dell'ente, certamente di competenza dei dirigenti.

Al consiglio comunale spetta la decisione in ordine alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Va evidenziato che la normativa in vigore in materia di gestione dei servizi pubblici locali è quella contenuta negli articoli 112 e seguenti, del decreto legislativo 267/2000, applicabile in Sicilia senza necessità di “*recepimento*”, come già riferito nella presente relazione.

In buona sostanza, il consiglio comunale è l'organo che ha competenza a decidere se un determinato servizio pubblico locale essere gestito direttamente (*rectius*: in economia), ovvero attraverso la scelta di una delle formule previste e consentite dalla normativa in vigore (istituzioni, aziende speciali, anche consortili, società a capitale interamente pubblico, mediante il ricorso all'esternalizzazione affidandone la gestione a soggetti esterni, etc.).

In questa sede non ritengo di procedere ad un serio approfondimento delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali per l'impegno ed il tempo che ciò richiede, ma è utile evidenziare che i momenti decisionali in questa materia sono i seguenti: a) un primo momento riguardante l'individuazione della modalità di gestione del servizio più adeguata ed appropriata al caso concreto, alla luce delle caratteristiche del servizio. *In questa fase il punto di forza della scelta è costituito dalla rappresentazione dei vantaggi che in termini di efficacia, efficienza ed economicità derivano da una determinata modalità di gestione*; 2) l'adozione degli atti necessari per dare concreta attuazione alla scelta operata dal consiglio comunale. Mentre nel primo caso la scelta ha una natura fondamentale e rientra nella competenza del consiglio comunale alla luce della lettera f) dell'art. 32 legge 142/1990 come recepita in Sicilia in commento, per quanto concerne le conseguenti attività di carattere gestionale rientrano nella competenza dirigenziale.

g) L'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi.

Il consiglio comunale è competente in materia d'adozione degli atti regolamentari in materia tributaria e di disciplina generale delle tariffe, mentre, dopo diverse contrastanti pronunce giurisprudenziali, il decreto legislativo 267/2000, all'art. 42, comma 2, lett. f) ha chiarito che è esclusa dalla competenza del consiglio comunale “*..la determinazione delle relative aliquote*”.

Dalla predetta introdotta innovazione la dottrina ha dedotto che la determinazione e la variazione d'aliquote e tariffe spettano all'organo a competenza residuale (giunta comunale a livello nazionale e sindaco in Sicilia).

h) Gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza.

i) La contrazione di mutui l' emissione dei prestiti obbligazionari.

La materia ha subito una profonda trasformazione a seguito dell'introduzione della determinazione a contrattare da parte della legge regionale 30/2000 con la conseguenza che siccome il mutuo non è altro che una fattispecie di contratto la competenza in materia è da ritenersi attribuita al responsabile del procedimento di spesa, ovviamente titolare di posizione organizzativa e, come tale, del potere di rappresentare l'ente all'esterno.

Ovviamente la determinazione di contrazione del mutuo (è importante segnalare che in materia sono state introdotte rilevanti modifiche al procedimento finalizzato all'attivazione di questa particolare forma di finanziamento degli investimenti degli enti locali con la circolare n. 1255 del 27 gennaio 2005) deve essere preceduta dalla previsione in bilancio dello stesso che rappresenta un momento propedeutico non rinunciabile.

Le presenti conclusioni conseguono ad un'interpretazione sistematica della normativa in materia di riparto delle competenze tra gli organi e dalla convinzione che il sistema vada interpretato alla luce del più volte ribadito principio di separazione tra attività di indirizzo di competenza degli organi politici ed attività di gestione di competenza degli organi burocratici.

E il caso di segnalare che in materia esistono opinioni diverse, nel senso di ritenere non modificata nella regione siciliana la lettera dell'art. 32 l. 142/1990 in commento dall'innovazione introdotta a livello nazionale dall'art. 1, comma 89, della legge 549/1995 (ora art. 42, comma 2, lett. h) del decreto legislativo 267/2000), in base al quale il consiglio comunale è competente in materia di "contrazione dei mutui non previsti in atti fondamentali del consiglio comunale".

La predetta opinione è fondata sulla considerazione che in materia di ordinamento degli enti locali è stato operato un "*recepimento*" di tipo statico della normativa nazionale e che, pertanto, le innovazioni prodotte a livello nazionale non hanno immediata efficacia in Sicilia in mancanza di un'espressa norma in tal senso.

Secondo l'ultima interpretazione, certamente la più restrittiva, in Sicilia la contrazione dei mutui rientrerebbe nella competenza del consiglio comunale senza eccezione alcuna.

l) Le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni d'immobili, alla somministrazione e fornitura al comune o alla provincia di beni e servizi a carattere continuativo.

La disposizione è superata dalla normativa che demanda lo svolgimento dell'attività contrattuale dell'ente locale al responsabile del procedimento di spesa, nonché dall'entrata in vigore del decreto legislativo 77/1995, assorbito nel decreto legislativo 267/2000, in base al quale il bilancio pluriennale degli enti locali territoriali ha valenza autorizzatoria (art. 171, comma 4, del decreto legislativo 267/2000), con la conseguenza che possono essere assunti da parte dei funzionari titolari dei poteri di gestione, a seguito dell'approvazione del pluriennale da parte del consiglio comunale, impegni di spesa anche pluriennali, coerentemente con il periodo di durata del bilancio pluriennale.

m) L'autorizzazione ad avvalersi di modalità di gara diverse dei pubblici incanti in materia di lavori pubblici e di pubbliche forniture.

La lettera m) è stata prima modificata dall'art. 78 della legge regionale 10/1993 e, quindi, abrogata dall'art. 42 della legge regionale 7/2002. Si ritiene che la materia è attualmente disciplinata dalla legge sugli appalti (legge 109/1994 e s.m.i. come recepita in Sicilia dalla legge regionale 7/2002 e seguenti, nonché dai regolamenti dei contratti e di fornitura di beni e servizi dei singoli enti).

n) La nomina, la designazione e la revoca dei propri rappresentanti presso enti, aziende ed istituzioni operanti nell'ambito del comune e della provincia ovvero da essi dipendenti o controllati. Le nomine e le designazioni devono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'elezione della giunta ed entro i termini di decadenza del precedente incarico. Nell'osservanza delle norme poste a tutela delle minoranze, la votazione avviene con voto limitato ad uno, risultando designati o eletti i soggetti che hanno riportato il maggior numero di voti.

La lettera n) è stata tacitamente abrogata dall'art. 4 della legge regionale 32/1994. Il comma 1) della citata legge stabilisce che "Tutte le nomine, le designazioni e le revoche attribuite dalla vigente legislazione nazionale o regionale o alle province sono di competenza, rispettivamente, del sindaco o del presidente della provincia. Il comma 4) della richiamata legge, come introdotto dall'art. 9 della legge regionale 7/1996 ha chiarito definitivamente che "Resta attribuita ai consigli comunali e provinciali la competenza ad eleggere i collegi dei revisori dei conti".

Secondo l'assessorato regionale enti locali, circolare n. 6 dell' 8 agosto 1996, rimangono nella competenza del consiglio comunale la nomina della commissione per la formazione degli elenchi dei giudici popolari e la nomina della commissione ex art. 5 della legge 178/1976, in quanto riservate alla disciplina nazionale, analogamente alla nomina commissione elettorale, nei comuni per i quali è ancora prevista.

Rientra altresì nella competenza del consiglio comunale, il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del decreto legislativo 267/2000.

b) Competenze del sindaco.

Il sindaco rappresenta l'ente, convoca e presiede la giunta e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici nonché all'esecuzione degli atti (art. 1, comma 1, della legge regionale 48/1991).

Nel nostro ordinamento degli enti locali, come già è stato evidenziato, il sindaco è definito come organo esecutivo a competenza residuale generale.

In particolare, la circolare dell'assessorato EE.LL. n. 6 dell'8 agosto 1996, nel richiamare il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 402/1995, individua il sindaco e la giunta comunale come organi esecutivi degli enti locali in Sicilia, specificando che mentre la giunta comunale è titolare di una competenza definita (dalla legge e/o dallo statuto comunale), la competenza del sindaco si estende a tutte le materie allo stesso attribuite dalla legge, nonché a tutte le altre che non siano specificamente assegnate ad altri organi dell'ente.

Nel nostro ordinamento, proprio per la difficoltà che spesso s'incontra nell'attribuire le competenze ai diversi organi, può essere utilizzato lo strumento statutario per fare chiarezza nella materia,

specificando in alcuni casi in capo a quale organo una determinata competenza può essere ricondotta, *in special modo nella materia finanziaria e contabile*.

In effetti, il nostro legislatore nazionale, nella parte del decreto legislativo 267/2000 (TUEL) che disciplina l'ordinamento finanziario e contabile (artt. 149 e seguenti), quando fa riferimento agli organi politici degli enti locali utilizza la definizione consiglio comunale od organo esecutivo (...non fa riferimento alla giunta comunale).

Sul piano nazionale il riferimento esecutivo è facilmente collegabile alla giunta comunale.

Nel nostro ordinamento degli enti locali, come più volte abbiamo ripetuto nel corso della presente trattazione, possiamo riscontrare la presenza di due organi esecutivi: la giunta comunale ed il sindaco.

Ritengo, pertanto, che laddove l'ordinamento finanziario e contabile fa riferimento alla competenza dell'organo esecutivo, debba intendersi la materia di competenza del sindaco in quanto titolare di competenza residuale, mentre la giunta comunale può essere considerata destinataria della competenza solo in casi di *specifica attribuzione in sede statutaria*.

Per essere esplicito: ritengo che lo schema del bilancio di previsione, in mancanza di diversa previsione statutaria, rientra nella competenza dell'organo esecutivo a competenza residuale che è il sindaco.

Nella prassi si costata che lo schema del bilancio di previsione, come lo stesso piano esecutivo di gestione e le sue variazioni, è adottato dalla giunta comunale, spesso in assenza di una chiara scelta statutaria, privilegiandosi l'intervento dell'organo collegiale.

Entrando nel merito delle competenze sindacali possiamo affermare che lo stesso è titolare di competenze sia quale capo dell'amministrazione locale, sia quale ufficiale di governo.

Le più rilevanti competenze del sindaco quale capo dell'amministrazione locale si possono così elencare:

- 1) nomina e revoca i componenti della giunta comunale (art. 12 l.r. 7/1992 e s.m.i.);
- 2) nomina i dirigenti o i responsabili dei servizi titolari di posizione organizzativa nei comuni sprovvisti di dirigenza (art. 13 L.R.7/1992 s.m.i.);
- 3) nomina il segretario comunale (art. 99 decreto legislativo 267/2000);
- 4) nomina gli "esperti" (art. 14 L.R. 7/1992 s.m.i.);
- 5) è competente in materia di coordinamento degli orari dei servizi pubblici e degli esercizi commerciale (art. 1, comma 1, lett. e) della legge regionale 48/1991);
- 6) nomina i rappresentanti del comune presso enti, aziende, istituzioni e commissioni (art. 4 della legge regionale 32/1994);
- 7) nomina i componenti degli organi consultivi del comune (art. 13, l.r. 7/1992);

8) conferisce gli incarichi di collaborazione esterna al alto contenuto di professionalità, previa regolamentazione (art. 13, comma 1, della legge regionale 7/1992 );

9) conferisce gli incarichi relative all'attività di studio, progettazione, direzione dei lavori ed accessorie (art. 17, comma 2, della legge 109/1994 e s.m.i. come introdotto dalle leggi regionali 7/2002 e 7/2003);

10) nomina il responsabile unico del procedimento (RUP – circolare assessorato lavori pubblici 3 febbraio 2005);

11) competenza in materia d'assunzione delle decisioni finalizzate alla promozione di azioni giudiziarie o alla resistenza in giudizio (principio della competenza residuale come confermato dalla circolare EE.LL. 2/2001);

12) approva lo schema di bilancio annuale, pluriennale e relazione previsionale e programmatica (art. 174 decreto legislativo 267/2000);

13) approva il piano esecutivo di gestione e le sue variazioni (art. 169 decreto legislativo 267/2000);

14) adotta i prelievi dal fondo di riserva (art. 176 del decreto legislativo 267/2000);

15) adotta lo schema di programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale (art. 14 l. 109/1994 e s.m.i. come recepito in Sicilia dalle leggi regionali 7/2007 e 7/2003).

L'art. 69 della legge regionale 16/1963 attribuiva al sindaco la competenza a adottare provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di edilizia, polizia locale, igiene, sanità e sicurezza pubblica.

Si ritiene che la norma richiamata sia stata superata ed implicitamente abrogata dalla normativa statale che disciplina il potere del sindaco di emettere "*ordinanza extra ordinem*".

Ciò in quanto è stato espresso l' avviso (a tal proposito vedi circolare n. 2 dell'11.4.1992 assessorato ee.ll.) che nelle materie riservate al sindaco quale ufficiale di governo trovi immediata applicazione la normativa nazionale.

Il potere di ordinanza del sindaco è oggi regolato dall'art. 54, comma 2, del decreto legislativo 267/2000 (T.U.E.L.), attraverso il quale il legislatore ha superato la tradizionale preventiva individuazione delle materie nell'ambito delle quali era possibile emettere "*ordinanze contingibili ed urgenti*", subordinando l'esercizio del potere alla sussistenza dei presupposti descritti dalla medesima norma (*necessità di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini*).

Sempre nella qualità di ufficiale di governo, in base all'art. 54, comma 3, del decreto legislativo 267/2000, il sindaco, nei casi di emergenza connessi con il traffico e/o con l'inquinamento atmosferico o acustico o quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità, con propria ordinanza, può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio.

Si ritiene opportuno rilevare in questa sede che, in molte realtà, il sindaco continua ad emettere le autorizzazioni sanitarie intese quali atti finalizzati alla concessione, revoca o sospensione dell'autorizzazione, previa verifica di salubrità, igienicità, sicurezza, e conformità a disposizioni di legge, relativa a locali dove si intende svolgere un'attività, in genere commerciale.

In realtà, in forza di diverse pronunce giurisprudenziali (Tar Lazio sez. II ter, 13 febbraio 2003, n. 980; Tar Campania sez. III, 9 ottobre 2001, n. 4493), si ritiene che la materia sia da considerare riconducibile in capo ai dirigenti o i responsabili dei servizi titolari di poteri gestionali (art. 51 della legge 142/1990, nella versione recepita in Sicilia).

Al sindaco sono demandate, nei comuni privi di commissariato di polizia, le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza (l. 121/1981) e che lo stesso è chiamato ad esercitare nella qualità di ufficiale di governo e che impongono al sindaco il dovere di vigilare su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico.

In base all'art. 54, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 267/2000, nella qualità di ufficiale di governo, è titolare delle funzioni di ufficiale d'anagrafe, di ufficiale di stato civile, di ufficiale elettorale nei comuni con popolazione inferiore i 15.000 abitanti (...nei comuni con popolazione superiore presiede la commissione elettorale comunale).

Provvede, altresì, sempre nella qualità di ufficiale di governo ed ai sensi della norma richiamata nel precedente capoverso, agli adempimenti in materia di leva militare e di statistica.

B. Organi di governo non elettivi:

a) competenze della giunta comunale.

La giunta comunale è un organo di collaborazione del sindaco.

Vi è una sostanziale differenza tra le competenze attribuite alla giunta comunale in ambito nazionale e le competenze al medesimo organo attribuite nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali siciliano.

Infatti, mentre in ambito statale la giunta comunale è titolare di una competenza "residuale", nell'ordinamento degli enti locali siciliani tale tipo di competenza è del sindaco, mentre la competenza della giunta comunale è definita mediante un rinvio operato dall'art. 13, comma 3, della legge regionale 7/1992, aggiunto dall' art. 41, comma 2, della legge regionale 26/1993, all'art. 15 della legge regionale 44/1991.

Entrando nel merito delle competenze "giuntali" va evidenziato che una delle competenze di maggiore rilievo della giunta comunale in Sicilia era costituita dalla "deliberazione a contrattare" disciplinata dall' art. 56 della legge 142/1990, recepito in Sicilia dall'art. 1, lett. i) dalla legge regionale 48/1991.

La su richiamata norma è stata oggetto di sostituzione per mezzo dell'art. 13 della legge regionale 30/2000 con la conseguenza che "la determinazione a contrattare" rientra nella competenza del "responsabile del procedimento di spesa".

In concreto significa che non è più la giunta comunale a adottare il provvedimento che avvia l'attività contrattuale degli enti locali, bensì il responsabile del procedimento di spesa che, a parere di chi scrive, deve coincidere, negli enti non dotati di dirigenti, con il soggetto che, in un determinato

ambito di competenza (area – settore – servizio) è titolare di posizione organizzativa e come tale dei conseguenti poteri gestionali comprensivi del potere di rappresentanza dell'ente verso l'esterno.

Ovviamente l'attività gestionale nell'ambito della quale rientra l'attività contrattuale deve svolgersi nell'ambito di una programmazione degli obiettivi che rientra pur sempre nell'attività organi politici, del consiglio comunale da un lato con l'adozione del bilancio di previsione, del bilancio pluriennale e della relazione previsionale e programmatica, e della giunta comunale dall'altro con l'adozione degli strumenti attuativi quali il piano esecutivo di gestione, il piano dettagliato degli obiettivi, attraverso i quali le risorse oggetto di programmazione in sede consiliare sono assegnate ai dirigenti (... titolari di posizione organizzativa nei piccoli enti) insieme agli obiettivi realizzare.

In concreto succede che, magari per difetto e/o difficoltà di programmazione, pur in presenza di PEG o piano degli obiettivi, la giunta comunale nel corso dell'esercizio finanziario interviene attraverso atti d'indirizzo per specificare meglio gli obiettivi che i "dirigenti" sono chiamati a conseguire, con contestuale assegnazione delle risorse necessarie (penso ai programmi per le manifestazioni estive, etc.).

Dopo l'entrata in vigore della legge regionale 30/2000, per le motivazioni esposte molto incisiva nei confronti delle competenze della giunta comunale, l'assessorato regionale enti locali, con la circolare n. 2/2001, ha espresso il proprio parere in ordine alle competenze della giunta in materia contrattuale chiarendo che la competenza della giunta comunale, sotto forma d'atto d'indirizzo, *"ricorre in materia di acquisti, alienazioni e permutazioni immobiliari, non preceduti da atti di programmazione e di gestione generali, di altri atti sempre nella materia contrattuale che comportino espressione d'indirizzo quali, ad esempio, i piani attuativi urbanistici che non implicano varianti agli strumenti generali (cfr., in merito, l'interpretazione autentica dell'art. 12 della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17, che non riconosce la competenza in materia ai consigli) e l'approvazione dei progetti di opere pubbliche. È riconducibile ai dirigenti ed ai funzionari apicali l'approvazione dei progetti esecutivi soltanto in attuazione di progettazione preliminare e di massima (atti questi che esplicano indirizzo)"*.

*Sempre secondo l'assessorato enti locali, con opinione espressa a mezzo della richiamata circolare, rientra nella competenza della giunta comunale "...il conferimento degli incarichi di collaborazione professionale esterna..... che comportano una verifica a livello organico dei presupposti di ricorso a professionalità esterne a supporto di uffici e servizi....."*.

*Traendo spunto da quanto esposto, rientra nella competenza della giunta comunale, la decisione in ordine all'utilizzo tra più enti del medesimo personale in attuazione dell'art. 14 del CCNL stipulato il 22 gennaio 2004.*

*In materia contrattuale ritengo che possa riconoscersi alla giunta comunale la competenza in ordine alle transazioni, quantomeno come preventiva espressione di indirizzo nei confronti dei dirigenti o dei responsabili di servizio*

Volendo offrire un quadro definito delle competenze della giunta comunale, si può affermare che a tale organo compete:

- 1) l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi in conformità ai criteri generali stabili dal consiglio;
- 2) approvazione del programma triennale del fabbisogno di personale e del piano annuale delle assunzioni;
- 3) relazione al rendiconto della gestione (art. 151, c. 6 decreto legislativo 267/2000);



- 4) anticipazioni di tesoreria (art. 222 del decreto legislativo 267/2000);
- 5) l'erogazione di contributi;
- 6) la deliberazione in ordine alla sottoscrizione di quote di capitale non di maggioranza in società costituite ai sensi dell'art. 32, lett. f) della legge 142/1990 come recepito in Sicilia dalla legge regionale 48/1991, (art. 5 l.r. 39/1007);
- 7) altre competenze specificamente attribuite alla giunta comunale dallo statuto comunale, senza che ciò possa comportare la deroga al sistema di riparto di competenze stabilito dalla normativa in vigore.

### C. Organi burocratici.

Al fine di evitare un eccessivo appesantimento della relazione, anche in considerazione del tempo a mia disposizione, ritengo opportuno rinviare la trattazione specifica delle competenze proprie degli organi burocratici dell'ente locale, individuabili nel segretario comunale e nei dirigenti o responsabili dei servizi titolari di posizione organizzativa.

Ritengo sufficiente in questa sede evidenziare che il ruolo e le funzioni del segretario comunale sono definiti dall'art. 97, comma 4, del decreto legislativo 267/2000 e sono le seguenti:

- a) partecipa con funzioni consultive, referenti e d'assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;
- b) esprime il parere di regolarità tecnica e/o contabile, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi;
- c) può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;
- d) esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia;
- e) esercita le funzioni di direttore generale nell'ipotesi prevista dall'art. 108, comma 4 del decreto legislativo 267/2000;
- f) sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività salvo quando ai sensi dell'art. 108 del decreto legislativo 267/2000 il sindaco o il presidente della provincia si avvalgono della facoltà di nomina del direttore generale.

Per quanto riguarda i dirigenti e, nei comuni piccoli privi di dirigenti i responsabili dei servizi titolari di posizione organizzativa, mi limito ad affermare che, in applicazione del principio di separazione tra attività d'indirizzo di competenza degli organi politici ed attività di gestione di competenza degli organi burocratici, agli stessi compete lo svolgimento dell'attività gestionale finalizzata al conseguimento degli obiettivi programmatici definiti dagli organi politici attraverso l'adozione degli strumenti di programmazione di loro competenza.

In particolare compete ai dirigenti - responsabili dei servizi titolari di posizione organizzativa:

- 1) la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio in base al quale i poteri d'indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti (art. 1, comma 1 lett. h) L.R. 48/1991 – recepimento dell'art. 51, comma 2, l. 142/1990);
- 2) tutti i compiti d'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente (art. 1, comma 1 lett. h) L.R. 48/1991 come modificato dall'art. 2, comma

3, della legge regionale 23/1998 di recepimento dell'ar. 6 della legge 127/1997 e di modifica dell'art. 51, comma 3, l. 142/1990):

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie;
- f-bis) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;
- g) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;
- h) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco.

D. Le prerogative dei consiglieri comunali.

Ritengo opportuno, in considerazione della platea alla quale si rivolge il presente corso di formazione, dedicare una parte della mia relazione alle prerogative dei consiglieri comunali, in particolare a quelle di carattere non patrimoniale.

Per quanto concerne le prerogative di carattere patrimoniale, tralasciando gli approfondimenti specifici, è possibile affermare che i consiglieri comunali hanno diritto all'indennità di carica (presidente e vice presidente del consiglio comunale) ed il diritto a percepire il gettone di presenza per la partecipazione alle sedute del consiglio comunale.

Hanno, altresì, diritto di usufruire di permessi retribuiti per l'esercizio del mandato nei limiti stabiliti dalla normativa vigente (art. 19 l.r. 30/2000).

Per quanto riguarda le prerogative di carattere non patrimoniale proprie dello status di consigliere comunale è possibile indicare le seguenti:

1) diritto d'iniziativa. I consiglieri comunali hanno diritto d'iniziativa su ogni materia di competenza del consiglio comunale. In particolare è l'art. 179 dell' O.R.E.L. (secondo il C.G.A. - parere del 14 novembre 1995 n. 555/95 – ancora in vigore) che al comma 1 stabilisce che “L' iniziativa delle proposte da sottoporsi ai collegi spetta al presidente ed ai singoli componenti” . Nell'esercizio del potere di iniziativa, inoltre, hanno diritto, in base all'art. 20 della legge regionale 7/1992, come modificato ed integrato dall'art. 44 della legge regionale 26/1993, di chiedere la convocazione del consiglio, ovviamente indicando anche gli argomenti da inserire all'ordine del giorno, ma in questo caso il presidente del consiglio comunale ha l'obbligo di procedere alla convocazione se la richiesta proviene “.per domanda motivata di un quinto dei consiglieri in carica..”.

2) Disponibilità atti. Nell'esercizio del loro mandato, i consiglieri comunali hanno diritto di prendere visione degli atti relativi alle proposte all'ordine del giorno almeno tre giorni prima della data fissata per lo svolgimento del consiglio comunale. L' art. 31, comma 3 ter della legge

142/1990, come recepito dalla legge regionale 48/1991 così recita: “Nessuna proposta può essere sottoposta a deliberazione se non sia iscritta all’ordine del giorno e se gli atti non siano messi a disposizione dei consiglieri almeno tre giorni prima o 24 ore prima nei casi d’urgenza”.

3) Diritto d’accesso. I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici comunali, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti (anche dalle società che gestiscono i servizi comunali) tutte le notizie ed informazioni in loro possesso utili all’espletamento del proprio mandato. Tale diritto si concretizza, tra l’altro, nella forma del diritto d’accesso che non è limitato al rilascio di atti amministrativi, ma proprio in quanto compenetrato all’esigenza di garantire nel migliore dei modi l’esercizio di una funzione pubblica alla cui base vi è una corretta informazione, ma si estende all’acquisizione di notizie ed informazioni contenute in documentazione in possesso dell’amministrazione locale che non costituisce presupposto per l’adozione di un atto amministrativo. L’esercizio del diritto d’accesso deve essere necessariamente messo relazione con la normativa in materia di privacy (decreto legislativo 196/2003) che pone talune limitazioni, fermo restando che anche i consiglieri comunali, ove dovessero venire a conoscenza di notizie riservate nell’espletamento del loro mandato sono tenuti al segreto d’ufficio. Va detto che l’esercizio del diritto d’accesso dei consiglieri comunali deve essere esercitato nel rispetto delle regole poste da appositi regolamenti di cui tutti gli enti locali territoriali dovrebbero dotarsi e che dovrebbero essere posti dei paletti per evitare che l’esercizio di un legittimo diritto possa diventare uno strumento per l’attuazione di pratiche ostruzionistiche. In materia è importante segnalare la circolare dell’assessorato regionale enti locali del 17 febbraio 2003, n. 1116 “Accesso agli atti da parte dei consiglieri comunali e provinciali”.

4) Interrogazioni ed interpellanze. I consiglieri comunali sono altresì titolari del potere di controllo politico sull’attività del sindaco e della giunta che si esplica attraverso la presentazione di interrogazioni e interpellanze (atti ispettivi). Per quanto riguarda l’istituto dell’interrogazione consiste in una domanda che un consigliere comunale rivolge al sindaco per sapere: a) se una determinata circostanza sia vera; b) se alcuna informazione su taluno fatto sia pervenuta al sindaco; c) se il sindaco intende comunicare al consiglio comunale determinati documenti o abbia preso o intenda prendere alcuna risoluzione su oggetti determinati. Molto simile è il contenuto delle interpellanze che i consiglieri comunali possono presentare al sindaco per conoscere: a) i motivi e gli intendimenti della sua azione; b) se intende assumere provvedimenti in merito ad una determinata problematica. In tutti i casi d’esercizio del potere ispettivo proprio dei consiglieri comunali, in base all’ 27, comma 1 della legge regionale 7/1992, e s.m.i. “Il sindaco è tenuto a rispondere agli atti ispettivi dei consiglieri comunali entro trenta giorni dalla loro presentazione presso la segreteria comunale”, mentre il successivo comma 2 della medesima normativa prevede sanzioni a carico dei sindaci che si espongono a “..ripetute e persistenti violazioni degli obblighi di cui al comma 1....”.

5) Mozioni ed ordini del giorno. Il consiglio comunale è organo d’indirizzo politico amministrativo. L’indirizzo politico, nei confronti del sindaco e della giunta comunale, può essere esercitato dal consiglio comunale anche su iniziativa di singoli consiglieri che possono presentare mozioni sulle quali chiamano a discutere ed a votare l’intero collegio su problematiche di competenza dell’ente.

Diversamente dalla mozione, l’ordine del giorno è un provvedimento approvato dal consiglio comunale con il quale l’organo collegiale esprime la propria posizione, formula proposte o richieste su questioni di rilevante interesse generale che esulano dalla competenza dell’ente.

L’ordine del giorno, pertanto, è rivolto nei confronti di altre istituzioni (Regione – Ministero – Parlamento, etc.) per sollecitare l’intervento su tematiche di particolare interesse per la collettività.

Va evidenziato che il procedimento di presentazione delle mozioni, degli ordini del giorno, delle interpellanze e delle interrogazioni non è disciplinato dalla legge, essendo materia *“delegificata”* può trovare compiuta disciplina in sede di adozione del regolamento sul funzionamento del consiglio comunale.

6) Garanzia delle minoranze e controllo consiliare. La legge regionale 30/2000, art. 1, comma 2, stabilisce che in sede statutaria sono disciplinate “le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze prevedendo l’attribuzione alle stesse della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo e di garanzia ove costituite”. La norma trova la sua ratio nell’esigenza di dare effettività al diritto di controllo politico sull’attività dell’amministrazione attiva riconosciuto al consiglio comunale ed in special modo ai consiglieri di minoranza.

Concludo questa mia relazione augurandomi di avere dato un positivo contributo a questo corso di formazione e di avere fornito una chiave di lettura alle diverse problematiche inerenti la ripartizione delle competenze tra gli organi degli enti locali.

Santa Ninfa, li 16 maggio 2005

Bernardo Giuseppe Triolo