

23 GEN 2010

Serie Cat. 2 Fasc. 3

M. N. Data 28/1/10



COMUNE DI PALERMO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

DELIBERAZIONE N. 19.. DEL 03.02.2010.....

Sessione: ordinaria

Seduta: pubblica di prosecuzione

OGGETTO: VERBALE DELLA SEDUTA DEL 18/01/2010

L'anno duemiladue^{dieci} il giorno TRE del mese di Febbraio alle ore 11.15. nella Sede Municipale, convocato con determinazione del Presidente, si è riunito nella solita aula il Consiglio Comunale di questa Città, sotto la presidenza del P. On. Alberto Campagna - Presidente con l'assistenza del Segretario Generale Avv. Fabrizio Dall'Aqua.

Al momento della votazione del presente atto, risultano presenti i seguenti Consiglieri:

	Pres	Ass.		Pres	Ass.
1) AGNELLO			Manfredi	26) MATTALIANO	
2) ALOTTA			Salvatore	Cesare	
3) BONFANTI			Gaspere	27) MICELI	
4) BOTTIGLIERI			Orazio	Maurizio	☑
5) CAMPAGNA			Alberto	28) MILAZZO	
6) D'ARRIGO			Leonardo	Giuseppe	
7) D'AZZO'			Girolamo	29) MINEO	
8) DI FRANCO			Luigi	Rosario	
9) DI GAETANO			Vincenzo	30) MIRABILE	
10) DI MAGGIO			Giovanni	Salvatore	
11) DRAGO			Sebastiano	31) MONASTRA	
12) FARAONE			Davide	Antonella	☑
13) FERRANDÈLLI			Fabrizio	32) MOSCHETTI	
14) FICARRA			Elio	Nunzio	☑
15) FILORAMO			Rosario	33) MUNAFO'	
16) FRACCONE			Filippo	Giovanna	☑
17) FRAGALA'			Vincenzo	34) OLIVERI	
18) FURCERI			Salvatore	Sandro	
19) GENNARO			Giusto	35) ORLANDO	
20) GENOVA			Agostino	Francesco	
21) GRECO			Giovanni	36) ORLANDO	
22) INZERILLO			Gerlando	Salvatore	☑
23) ITALIANO			Salvatore	37) PALMA	
24) LO GIUDICE			Salvatore	Onofrio	
25) LOMBARDO			Giovanni	38) PELLEGRINO	
				Maurizio	
				39) PIAMPIANO	
				Leopoldo	
				40) RIBAUDO	
				Angelo	
				41) RIBAUDO	
				Doriana	
				42) RUSSO	
				Girolamo	☑
				43) SCAVONE	
				Aurelio	☑
				44) SPALLITTA	
				Nadia	☑
				45) TAMAJO	
				Edmondo	
				46) TANANIA	
				Vincenzo	
				47) TANTILLO	
				Giulio	
				48) TERMINELLI	
				Antonino	☑
				49) TRAPANI	
				Ivan	☑
				50) VALLONE	
				Pietro	
				TOTALE	29 21

IL CONSIGLIO COMUNALE

Visto l'allegato processo verbale della seduta del Consiglio Comunale del 18.01.2010.

Ritenuto che il documento di che trattasi è meritevole di approvazione;

Con votazione resa e verificata nei modi e forme di legge con il seguente risultato:

Presenti n° 29

Votanti n° 28

Voti favorevoli n° 28

Astenuti n° 1 (Campagna)

D E L I B E R A

Il processo verbale di cui in premessa è approvato nel testo allegato alla presente deliberazione.

MUNICIPIO DI PALERMO

Processo verbale della seduta di Consiglio Comunale del 18/01/2010

(art. 35 del Regolamento di Consiglio Comunale)

L'anno 2010, il giorno diciotto del mese di Gennaio nella Sala Consiliare del Palazzo di Città è stato convocato, dal Commissario ad acta Dr. Traina, giusto avviso n. 22067/USG del 13/01/2010 il Consiglio Comunale per procedere alla trattazione dell' argomento iscritto in oggetto. Presiede la seduta il Presidente **Campagna** con la partecipazione del Segretario Generale Dr. Dall'Acqua.

IL PRESIDENTE alle ore 19.05 dispone l'appello.

Al termine sono presenti i seguenti 13 consiglieri: Agnello Manfredi, Alotta Salvatore, Campagna Alberto, D'Arrigo Leonardo, Di Gaetano Vincenzo, Di Maggio Giovanni, Filoramo Rosario, Inzerillo Gerlando, Ribaudò Angelo, Russo Girolamo, Spallitta Nadia, Tanania Vincenzo, Tantillo Giulio.

IL PRESIDENTE constatata la mancanza del numero legale, rinvia la seduta di un'ora.

Alle ore 20,10 il Presidente **Campagna** dispone l'appello, al termine del quale dà atto della presenza in aula dei seguenti 28 consiglieri: Agnello Manfredi, Alotta Salvatore, Campagna Alberto, D'Arrigo Leonardo, D'Azzò Girolamo, Di Gaetano Vincenzo, Di Maggio Giovanni, Filoramo Rosario, Furceri Salvatore, Inzerillo Gerlando, Lombardo Giovanni, Mattaliano Cesare, Miceli Maurizio, Mirabile Salvatore, Moschetti Nunzio, Munafò Giovanna, Oliveri Sandro, Orlando Salvatore, Palma Onofrio, Ribaudò Angelo, Ribaudò Doriana, Russo Girolamo, Scavone Aurelio, Spallitta Nadia, Tanania Vincenzo, Tantillo Giulio, Trapani Ivan, Vallone Pietro.

Indi, constatata la presenza del numero legale, il **PRESIDENTE** dichiara aperta la seduta e porge il benvenuto al nuovo Segretario Generale del Comune insediatosi stamane, Avv. Fabrizio Dall'Acqua.

Esce dall'aula il Consigliere Tanania ed entrano i Consiglieri Terminelli e Bottiglieri.

Sono presenti 29 consiglieri.

Il Consigliere ORLANDO S., dopo avere chiesto ed ottenuto la parola, nel ricordare i catastrofici eventi conseguenti al recente terremoto di Haiti e la disastrosa situazione in cui versa la popolazione colpita dal sisma, invita i colleghi, in segno di solidarietà, a devolvere un gettone di presenza a sostegno di detta popolazione.

IL PRESIDENTE accoglie la proposta e dà incarico agli uffici di Presidenza di occuparsi delle conseguenti attività, ferma restando la facoltà di ciascun Consigliere di aderire o meno alla suddetta iniziativa.

Indi, concede la parola al **Commissario Regionale G. Traina**, invitandolo ad esporre i motivi della convocazione odierna.

Il COMMISSARIO G. Traina precisa che il Consiglio Comunale è stato convocato per essere sentito, ai sensi di legge, con riguardo alla tematica avente ad oggetto "*Piano di lottizzazione Soc. Coop. Anemone*" per la zona "S. Filippo Neri"; ciò al fine di potere assumere le determinazioni di propria competenza.

Entrano in aula i Consiglieri Bonfanti, Italiano, Fragalà, Di Franco.

Risultano presenti 33 consiglieri.

Il PRESIDENTE invita i Consiglieri che lo desiderano ad intervenire, per esprimere le proprie considerazioni.

Si apre un dibattito al quale partecipano i seguenti Consiglieri:

Il Consigliere TANTILLO che dichiara di non volere entrare nel merito dell'argomento. Afferma di non comprendere le ragioni e le finalità della convocazione odierna, non essendo nemmeno posta all'O.d.G. del Consiglio Comunale l'approvazione di alcuna delibera afferente il piano di lottizzazione.

Il COMMISSARIO G. TRAINA che chiarisce che l'odierna convocazione dell'organo consiliare è preordinata, come prescritto dalla legge, ad ascoltare il Consiglio Comunale, prima dell'adozione dei provvedimenti di competenza del Commissario ad acta, chiamato ad intervenire in via sostitutiva nei confronti del Consiglio Comunale. Evidenzia che il dibattito che si svolge in aula, in questi casi, ha come scopo quello di far sì che quanto verrà detto possa essere tenuto in considerazione dal Commissario, ai fini di ogni successiva determinazione di sua spettanza.

Il PRESIDENTE dopo avere ribadito che l'organo consiliare non è chiamato in questa sede ad approvare alcuna proposta deliberativa di piani di lottizzazione, non essendo neppure posta all'O.d.G., concede la parola al Consigliere. Inzerillo nella qualità di Presidente della Commissione consiliare Urbanistica.

Il Consigliere INZERILLO che, nello scusarsi preliminarmente con il Commissario, il Presidente e l'intero Consiglio Comunale per le eventuali inesattezze di cui dovesse rendersi autore in ordine a ciò che si accinge a dire sull'iter procedurale avviato, ritiene "paradossale" che l'odierna convocazione sia stata effettuata dal Commissario, piuttosto che dal Presidente del Consiglio Comunale, peraltro su un argomento che non è neppure posto all'O.d.G. Dichiara di non comprendere quale tipo di provvedimento potrà essere prodotto stasera. Pur prendendo atto del notevole lasso temporale trascorso dalla data di presentazione in aula della proposta consiliare di approvazione del piano di lottizzazione a quella odierna (circa 20 mesi), giudica sgradevole l'intera vicenda e ritiene che con il commissariamento sia stato perpetrato un grave affronto al Consiglio Comunale nella sua interezza. Nel prendere atto dell'intervenuta nomina di un Commissario ad acta con poteri sostitutivi dell'organo consiliare, dichiara di non capire l'utilità della discussione odierna, essendo stata demandata al Commissario la competenza in ordine all'adozione della proposta

deliberativa afferente il piano di lottizzazione presentato dalla Società Cooperativa Anemone. Conclude il suo intervento, preannunciando che rimarrà in aula solo alcuni minuti per mera cortesia nei confronti dell'organo, riservandosi di abbandonare l'aula a breve, non essendovi ragioni per discutere sull'argomento.

Il PRESIDENTE che, per chiarire le ragioni dell'odierna convocazione da parte del Commissario ad acta, dà lettura della norma (Legge Regionale n° 65 del 11/04/1981) richiamata nell'avviso di convocazione del Consiglio Comunale.

Il Consigliere D'ARRIGO che ritiene che la vicenda che ha condotto alla nomina di un Commissario ad acta presenti i presupposti dell'abuso di ufficio, essendo stato lesa il principio di leale collaborazione tra organi diversi "Regione e Comune" che, secondo il titolo V della Costituzione, sono posti allo stesso livello. Dichiaro di volere allegare al presente verbale il parere dell'ufficio legale prot. 4610 e dà lettura della circolare n° 20 del 16.11.2007 del Dirigente Generale dell'Assessorato alle Autonomie locali con cui, nel disciplinare l'attività sostitutiva nei confronti degli Enti locali, si sostiene che tale tipo di intervento si configura quale provvedimento di carattere eccezionale e comunque successivo ad una iniziativa di sollecitazione intrapresa nei confronti dell'organo inadempiente, che ritiene non sia stata posta in essere nel caso di specie. Per quanto evidenziato, ritiene che l'intervento sostitutivo disposto dall'A.R.T.A. raffiguri gli estremi di un atto illegittimo ed esprime l'avviso che il Presidente ed il Segretario Generale debbano attivare, ciascuno per la propria competenza, tutte le procedure, compresa la ricomposizione all'O.d.G. del Consiglio Comunale, per le valutazioni e le determinazioni del Consiglio Comunale stesso. (Allegati A e B).

Il Consigliere SPALLITTA che ritiene che si debbano tutelare sempre e comunque le prerogative del Consiglio Comunale verificando la regolarità delle nomine commissariali, peraltro, ormai diventate una costante per questo Consiglio Comunale. Giudica singolare la presente vicenda e fa rilevare come dalla lettura del decreto assessoriale di nomina del Commissario ad acta si evidenzia, salvo che esso non rechi un errore materiale di trascrizione, che l'Assessore regionale avrebbe chiesto notizie al Comune circa l'adozione del piano di lottizzazione in argomento in data 17/09/09 in relazione ad una istanza invero assunta dalla Regione successivamente e cioè in data 28/09/09. Si stupisce del fatto che l'Assessore in data 17 settembre potesse avere conoscenza di una istanza che sarebbe arrivata solo il successivo 28 settembre. Pur dando atto della notevole complessità della materia in tema di commissariamenti e dei diffusi orientamenti giurisprudenziali sul punto, fa tuttavia rilevare che la L. 76/84 attribuisce al Commissario ad acta la possibilità di adottare direttamente un atto, ancorché non preceduto da una diffida, solo nel caso in cui il Consiglio Comunale debba pronunciarsi entro un termine perentorio previsto per legge; ciò al fine di salvaguardare i poteri e le competenze del Consiglio Comunale. Rimarca il fatto che nel caso in questione non c'è stata una previa diffida e non esiste un termine entro cui perentoriamente avrebbe

dovuto adottarsi l'atto in questione. Aggiunge, peraltro, che l'intervento di un Commissario chiamato a deliberare in via sostitutiva, presuppone la completezza della proposta deliberativa, circostanza questa non ricorrente nel caso in specie. A tal proposito, infatti, evidenzia che la proposta presentata dall'ufficio competente risultava carente per un duplice profilo di ragioni. Osserva infatti che, il soggetto che vorrebbe effettuare la lottizzazione in argomento, contrariamente a quanto richiesto dalla legge, non risulta neppure proprietario dell'area, né titolare di un preliminare di vendita regolarmente registrato e ciò in difformità a quanto contenuto in un protocollo d'intesa approvato dal Consiglio Comunale che impone che, per la lottizzazione per programmi costruttivi, le istanze siano presentate dai proprietari o da soggetti titolari di un preliminare di vendita registrato e debitamente trascritto. Dichiaro di non avere visto agli atti questo documento essenziale, ai fini dei successivi adempimenti. Fa presente, poi, al Commissario che con il protocollo d'intesa suddetto si è previsto l'obbligo di produzione, in uno alle istanze, delle certificazioni antimafia, in luogo delle mere autocertificazioni che invece risultano rese. Dichiaro che alla luce delle superiori motivazioni, il Consiglio Comunale ha avuto difficoltà ad esprimersi ed entrare nel merito della proposta, ritenuta incompleta oltre che in contrasto con la normativa in materia di urbanistica. Afferma di non comprendere, alla luce della documentazione prodotta dal lottizzante ed allegata alla proposta deliberativa, chi sarà il soggetto che potrà lottizzare, visto che l'istante, come detto, non è il proprietario dell'area, né risulta avere stipulato alcun contratto preliminare di vendita. Afferma che per le superiori ragioni, il Consiglio, pur avendo presentato già alcuni emendamenti sull'atto, non ha potuto definitivamente pronunciarsi su di esso. Conclude il suo intervento, presentando al Commissario ad acta una nota nella quale sono rappresentate le criticità (Allegato C).

Il PRESIDENTE che dispone che la nota sia consegnata a verbale.

Il Consigliere SCAVONE che, dopo avere preso atto che la nomina del Commissario ad acta è stata disposta dall'Assessore regionale Milone, ritiene che nel caso di specie sussista un conflitto di interessi, atteso che l'Assessore Milone, in considerazione del suo precedente incarico di Assessore Comunale, ben conosceva lo stato degli atti per i quali è stata effettuata la surroga. Ritiene necessario ed indispensabile che l'Assessore Milone, oggi nuovamente Assessore comunale, partecipi alla seduta di Consiglio, ritenendolo un importante interlocutore sull'argomento.

Durante l'intervento del Consigliere Scavone esce dall'aula il Presidente Campagna ed assume la presidenza il Vice Presidente Alotta. Sono presenti 32 consiglieri.

Il COMMISSARIO G. TRAINA che sottolinea che sono stati altresì convocati tutti gli Assessori comunali.

Entrano in aula i Consiglieri Ficarra, Tanania e Drago. Sono presenti 35 consiglieri.

Il Consigliere SCAVONE, proseguendo l'intervento, ringrazia il Commissario per la puntualizzazione, necessaria per presentare una pregiudiziale, ritenendo tale presenza indispensabile per la prosecuzione della trattazione dell'atto. Ritiene, inoltre, che anche gli Uffici dovrebbero chiarire in aula al Commissario le ragioni che hanno impedito l'approvazione dell'atto, rallentandone l'esito.

Escono dall'aula i Consiglieri Italiano, Tanania, Terminelli, D'Azzò.

Sono presenti 31 consiglieri.

Il Consigliere TANTILLO che chiede al Commissario di spiegare cosa intende dire quando dichiara di volere ascoltare i Consiglieri. Dopo avere evidenziato che sinora si è soltanto parlato della procedura da osservare e che solo con alcuni interventi si è entrati nel merito, fa presente che la Commissione Urbanistica, di cui egli è componente, ha espresso il parere su tale atto. Ritiene che non serva a nulla entrare nel merito della delibera, come ha fatto la collega Spallitta, in quanto non si sa a cosa conduca questo dibattito, atteso che la delibera non è più iscritta all'O.d.G. del Consiglio Comunale. Riferisce al Commissario che in conferenza dei Capi Gruppo si era deciso di trattare l'atto alla ripresa della pausa natalizia e che ciò non è stato possibile a causa della procedura avviata. Dichiara di non entrare volutamente nel merito della delibera e, nella qualità di Capo Gruppo del PDL, afferma che la posizione del Gruppo si evince solo ed esclusivamente dagli atti depositati in Consiglio Comunale. Ritiene che, ormai, si debba giungere ad una soluzione della vicenda, con l'adozione di una delibera positiva o negativa e l'espressione di un voto positivo o negativo. Nello stigmatizzare il decorso di un periodo così lungo (20 mesi) di giacenza dell'atto in Consiglio Comunale, ritiene che sia un bene che il Commissario approvi la delibera.

Il Consigliere RUSSO che, dopo avere dato il benvenuto al nuovo Segretario Generale, ritiene che la proposta di delibera, diversamente da quanto accaduto, non avrebbe dovuto essere consegnata al Commissario, in quanto già trattata in più occasioni dall'organo consiliare. Esprime l'avviso che il Commissario non possa dire di essere in aula per sentire solo il parere del Consiglio Comunale, reputando indispensabile che questi si renda conto, altresì, delle difficoltà in cui il Consiglio Comunale, assieme agli Uffici, all'Assessore e alla Commissione Urbanistica, si è trovato ad operare a seguito del dibattito d'aula e dei rallentamenti anche causati dal protocollo stipulato tra l'Amministrazione e la Prefettura che hanno reso difficile individuare l'esatto percorso da seguire, prima dell'adozione dell'atto. Dà atto del fatto che ad oggi non è stata data risposta al cittadino che voleva attuare questo piano di lottizzazione ed afferma che sarebbe auspicabile se, fugate le difficoltà, si arrivasse oggi ad esprimere un voto. Conclude l'intervento affermando che se gli Uffici chiariranno le perplessità manifestate dal Consiglio in molteplici occasioni, ove il Commissario lo ritenesse, bisognerebbe consentire al Consiglio Comunale la possibilità di votare con tranquillità l'atto.

Il Consigliere SPALLITTA che desidera precisare che, dall'esame degli atti, può evincersi chiaramente che la proposta deliberativa è stata per 20 mesi iscritta all'O.d.G. e ciò anche in quanto il proprietario, in pendenza della presentazione dell'istanza di lottizzazione, è deceduto, così come il suo erede. Non ritiene che sussista pertanto alcuna inadempienza da parte del Consiglio Comunale. Desidera sapere chi siano gli attuali proprietari dell'area in questione. Informa, inoltre, il Commissario che i contratti preliminari intestati a persone ormai decedute risultavano peraltro scaduti e che l'ultimo preliminare presentato è incompleto, avendo riguardo solo ad una porzione dell'area interessata alla lottizzazione, per la quale non si è neppure effettuata alcuna trascrizione. Precisa che trattasi di un preliminare tra due privati e chiede che venga verificato se il preliminare riguardi l'intera area o una sola parte, stante che la legge vieta che un'istanza di lottizzazione possa riguardare solo una parte dell'intero lotto destinato alla lottizzazione. Data l'incompletezza dell'atto dichiara di stupirsi dell'intervenuta nomina di un Commissario chiamato a pronunciarsi su una delibera incompleta.

Il PRESIDENTE che invita gli Uffici, non appena procedranno alla stesura del verbale, a consegnarlo al Commissario ad acta.

Il Consigliere SCAVONE che ribadisce quanto richiesto nel precedente intervento, insistendo sulla necessità di fare relazionare gli Uffici e di convocare l'Assessore Milone per giungere ad un chiarimento sull'intera vicenda. Chiede che questo argomento venga trattato in conferenza dei Capi Gruppo e chi si arrivi ad una determinazione finale.

Il PRESIDENTE che ricorda che il Commissario ha già chiarito di non volere ascoltare in merito né gli Uffici né l'Assessore.

Il Consigliere SCAVONE che desidera avere cognizione dei documenti integrati all'atto

Il PRESIDENTE, alle ore 21.30, ultimati gli interventi, dichiara chiusa la seduta.

IL SEGRETARIO GENERALE

(Dr. F. Dall'Acqua)

IL PRESIDENTE

(Campagna-Alfita)

All. A

Repubblica Italiana



Numero di codice fiscale 80012000826
Partita iva 02711070827

Regione Siciliana

PRESIDENZA

Ufficio Legislativo e Legale
Via Caltanissetta 2/e
90100 PALERMO

Palermo - 9 MAR 2006

Risposta a nota n. 356/Pres.

Del 2 Febbraio 2006

REGIONE SICILIANA	
Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e delle Autonomie Locali	
708/PRES.	
Area 1 - Prot. n.	
Data	14 MAR 2006

Pos. 1 Prot. N. 4610 /36.2006.11

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

Allegati

REGIONE SICILIANA
Assessorato della Famiglia,
delle Politiche Sociali e delle Autonomie Locali

★ 10 MAR. 2006 ★

UFFICIO DI GABINETTO

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

Assessorato Regionale della Famiglia,
delle Politiche Sociali e delle Autonomie Locali

13 MAR 2006

Dipartimento: Famiglia, Politiche Sociali e Autonomie Locali

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



Regione Siciliana

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 argomento.

Il Dipartimento richiedente, nel sottolineare di essersi del tutto uniformato a tale orientamento, rileva tuttavia la necessità di fornire 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 (obbligatori 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



Regione Siciliana

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 esplicitazione 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.



Regione Siciliana

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'allocatione "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."



Regione Siciliana

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 procedimentali 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 procedimentali 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



Regione Siciliana

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".

(dott. R.Dongarrà VISTO: avv. G.Carapezza)

L'Avvocato Generale
(Francesco Castaldi)

ALL. B

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA
Assessorato della Famiglia, delle Politiche
Sociali e delle Autonomie Locali
Dipartimento Regionale
Via Trinactia, 34-36
90144 - Palermo

Il Dirigente Generale

Prot. n. 4294/C del 16.11.2007

CIRCOLARE n. 20

Oggetto: attività sostitutiva nei confronti degli enti locali - direttiva.

Raccomandata A.L.

Ai sigg. dirigenti delle Aree, dei Servizi e
delle Unità Operative

Ai sigg. componenti dell'Ufficio Ispettivo

SEDE

Tra le funzioni esercitate da questo Assessorato in tema di vigilanza e controllo sugli enti locali, assume da sempre una particolare rilevanza quella relativa alla sostituzione degli organi di tali enti nel caso di mancata adozione di atti obbligatori per legge.

La materia dell'attività sostitutiva ha nel corso degli ultimi anni subito notevoli innovazioni, soprattutto in riferimento ai nuovi dettami scaturenti dalle modifiche apportate al titolo V della Costituzione.

È, quindi, necessario che l'azione dei commissari ad acta sia improntata ad una condotta uniforme ed in linea con i nuovi principi.

Per tali motivi, si ritiene opportuno formulare la presente direttiva, alla quale dovranno attenersi sia i dirigenti dei Servizi del dipartimento che nell'ambito della propria attività propongono i provvedimenti sostitutivi in argomento, sia i commissari ad acta nominati presso gli enti locali della Sicilia.

In primis, l'attività sostitutiva deve essere conforme al principio di *leale collaborazione*, espressamente individuato dalla riforma al titolo V della costituzione, approvata con legge cost. 18

ottobre 2001, n. 3.

Le ipotesi di interventi sostitutivi debbono, infatti, configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, pertanto, l'autorità di vigilanza regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi connessi essenzialmente all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali.

Sempre in armonia con quanto sancito dalla Consulta, l'esercizio del potere sostitutivo deve essere limitato ai casi in cui l'omissione riguardi il compimento di attività espressamente vincolate nell'*an* e la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo.

Anche per tale motivo, la giurisprudenza costituzionale rileva, al riguardo, che l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato, in ogni caso, ad un organo di governo della Regione o almeno deve essere attuato sulla base di una decisione di questi (cfr. sentenze n. 112 del 2004, n. 313 del 2003 e n. 342 del 1994), proprio in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

Secondo i principi sopracitati l'azione sostitutiva deve essere esercitata apprestando congrue garanzie e prevedendo un procedimento nel quale l'ente sostituito sia, comunque, messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

Quindi, l'azione sostitutiva non deve essere basata sull'idea di un servizio repressivo ma di collaborazione, nel rispetto dell'autonomia dell'ente che, ove possibile, deve essere guidato fino all'adozione dell'atto.

La sostituzione deve, pertanto, intendersi come un provvedimento di *extrema ratio*, da esperirsi soltanto nei casi in cui l'ente non sia in grado autonomamente di compiere l'atto obbligatorio e deve essere circoscritta all'atto, od agli atti, espressamente indicati nel decreto d'incarico.

Il commissario ad acta, comunque, anche in tali ipotesi deve agire nel rispetto delle prescrizioni statutarie e regolamentari in vigore presso l'ente sottoposto ad azione sostitutiva.

Le SS.LL. vorranno, pertanto, adeguarsi a tali principi nell'esercizio dell'attività in argomento.

I sigg. dirigenti delle Arce, dei Servizi e delle Unità Operative sono invitati a dare diffusione delle presente a tutto il personale in servizio presso le rispettive strutture.

Si confida nell'osservanza.

IL DIRIGENTE GENERALE

f.to dr. Rosolino Greco

Alc.



COMUNE DI PALERMO
CITTA' PER LA PACE
GRUPPO CONSILIARE
"UN'ALTRA STORIA"

Piazza Pretoria n. 1 - 90133 Palermo

Telefono: 0917402273/76 - Fax: 0917402290

a.monastra@aqu.comune.palermo.it n.spallitta@comune.palermo.it

UFFICIO AUTONOMO DEL CONS. COM.LE Protocollo Entrate
07 GEN. 2010
N.d.t./cons.

AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE

SEDE

Prot. 186

Palermo, 31/12/2009

Oggetto: Comune di Palermo- Art. 2, L.R. n. 66/84- Richiesta intervento sostitutivo per approvazione Piano di Lottizzazione Soc. Coop. Anemone in zona S. Filippo Neri, adiacente il Velodromo, per la realizzazione di 18 villette a schiera- ex art. 12, L.R. n. 71/78- Ditta Soc. Coop. Anemone- Presidente Crisafulli Giuseppe.

La Scrivente Nadia Spallitta, componente della **VI[^] Commissione Consiliare Urbanistica**, nel fare seguito alla nota prot. n. 84946 del Dipartimento Regionale Urbanistica- Servizio 6- Vigilanza Urbanistica U.O. 6.1, trasmessa allo scrivente Gruppo consiliare con Vs. nota prot. 2706/PRES del 23/11/09, rappresenta quanto segue:

Allo stato attuale, secondo quanto risulta agli atti della competente Commissione del Consiglio Comunale, la Ditta proponente il piano di lottizzazione in zona S. Filippo Neri per la realizzazione di 18 villette a schiera non risulta giuridicamente proprietaria dell'area poiché ha prodotto un preliminare di acquisto da cui non si evincono gli estremi dell'avvenuta trascrizione e che, comunque, sembra riguardare soltanto parte dell'area oggetto del provvedimento di lottizzazione. Il Consiglio Comunale, pertanto, non essendo stato posto nelle condizioni di identificare il soggetto legittimato all'esercizio del diritto di proprietà non ha potuto esprimersi rispetto al piano di lottizzazione in oggetto.

Si rappresenta, inoltre, che la Ditta Soc. Coop. Anemone non ha messo a disposizione del Consiglio Comunale la documentazione prevista dall'esistente 'Protocollo di legalità' che prevede il preventivo accertamento dell'avvenuto rilascio da parte della autorità competenti della certificazione antimafia, con la quale viene accertata nei

confronti dei soggetti che intendono instaurare rapporti con la Pubblica Amministrazione l'assenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto, di cui all'art. 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e di tentativi di infiltrazione mafiosa, di cui all'art. 4 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490.

Il Consiglio Comunale, pertanto, potrà esprimersi nei confronti della Ditta proponente solo ad avvenuta integrazione della prescritta documentazione, a partire dalla quale cominceranno a decorrere i termini di legge previsti per l'approvazione del piano.

Si chiede, conseguentemente, alla S.V. di adottare tutti gli opportuni provvedimenti in relazione alla procedura di intervento sostitutivo in itinere, di cui alla nota n. 84946/09 dell'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Siciliana.



Letto, approvato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE

CAMPAGNA

IL CONSIGLIERE ANZIANO

[Handwritten signature]
FIBARRA

IL SEGRETARIO GENERALE

[Handwritten signature]
DALL'ACQUA

N° _____ Registro pubblicazione Albo Pretorio

Affissa all'Albo Pretorio di questo Comune in data 08.02.2010 per la pubblicazione a tutto il quindicesimo giorno successivo.

IL MESSO COMUNALE

Palermo li,

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

Copia della presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio di questo Comune dal a tutto il quindicesimo giorno successivo.

IL MESSO COMUNALE

IL SEGRETARIO GENERALE

Palermo li,

DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITA'

La presente deliberazione è divenuta esecutiva il in seguito a pubblicazione all'Albo Pretorio di questo Comune come sopra certificato

IL SEGRETARIO GENERALE

Palermo, li,