

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 26/07/2013

All'indirizzo <http://xn--leggedistabilit-ljb.diritto.it/docs/35310-regione-sicilia-qualе-assetto-istituzionale-interventi-legislativi-riguardanti-anche-la-materia-elettorale-effetti-e-valutazioni-critiche>

Autore: Sirna Cesare Augusto - Sirna Antonino - Sirna Marco

Regione Sicilia: quale assetto istituzionale? Interventi legislativi riguardanti anche la materia elettorale. Effetti e valutazioni critiche.

OGGETTO: Regione Sicilia: quale assetto istituzionale? Interventi legislativi riguardanti anche la materia elettorale. Effetti e valutazioni critiche.

Con precedente contributo¹ sono state evidenziate le innovazioni legislative intervenute in materia elettorale dall'anno 2008 all'anno 2011. Con il presente articolo, si evidenziano le innovazioni in tema di assetto locale, assetto istituzionale ed in materia elettorale intervenute nei successivi anni 2012 e 2013.

La prima problematica che si affronta concerne la legge regionale 8 marzo 2012 n. 14 (G.U.R.S. 16 marzo 2012, parte I n. 11) "*Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali. Abrogazioni di norme in materia di incompatibilità*" e la legge regionale 27 marzo 2013 n. 7 "*Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali*" (G.U.R.S. 29 marzo 2013, parte I n. 16) con le quali sono "essenzialmente" abolite le province regionali. Ovviamente in relazione a detta legge del 2013 si osserva che non vanno abrogate le province regionali ma espressamente la legge regionale di riferimento² da una parte, dall'altra che l'attuazione dell'articolo 15³ dello Statuto della Regione è già intervenuto con la l.r. 9/1986 istitutiva dei liberi consorzi dei comuni denominati province regionali. L'attuazione di tale articolo ha comportato l'osservanza delle norme statutarie ed in particolare la preventiva emanazione di un documento di principi da parte dell'assemblea regionale (cfr. art. 16⁴ dello statuto) nonché l'interpello di organo virtuale (consiglio provinciale) per indicare in relazione alle funzioni attribuite la necessità di una rappresentanza diretta (cfr. art. 12⁵ dello Statuto).

Tale indicazione chiarisce da un lato che il libero consorzio dei comuni è un'istituzione fondamentale del sistema istituzionale regionale insieme ai comuni ed alla Regione, dotata di

¹ Cesare Augusto Sirna - Marco Sirna - Antonino Sirna, "*Elezioni amministrative nella regione Sicilia 29-30 maggio e 12-13 giugno 2011. Primi adempimenti organi eletti. Innovazioni legislative e considerazioni*" in Diritto & Diritti - Rivista giuridica elettronica, pubblicata su Internet all'indirizzo www.diritto.it, ISSN 1127-8579, 19 maggio 2011 <http://ww.diritto.it/docs/31670-elezioni-amministrative-nella-regione-sicilia-29-30-maggio-e-12-13-giugno-2011-primi-adempimenti-organi-eletti-innovazioni-legislative-e-consierazioni>

² Legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 "*Istituzione della provincia regionale*" (G.U.R.S. 8 marzo 1986, parte I n. 11, supplemento ordinario n. 9).

³ Articolo 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 e convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2:

"1. Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.

2. 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.

3. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali."

⁴ Articolo 16 dello Statuto speciale della Regione Siciliana:

"1. L'ordinamento amministrativo di cui all'articolo precedente sarà regolato, sulla base dei principi stabiliti nel presente Statuto, dalla prima Assemblea regionale."

⁵ Articolo 12 dello Statuto speciale della Regione Siciliana:

"1. L'iniziativa delle leggi regionali spetta al Governo e a ciascun deputato dell'Assemblea regionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante presentazione, da parte di almeno diecimila cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione, di un progetto redatto in articoli. L'iniziativa legislativa spetta altresì ad un numero di consigli dei comuni della Regione non inferiore a quaranta, rappresentativi di almeno il 10 per cento della popolazione siciliana, o ad almeno tre consigli provinciali.

2. Con legge della Regione sono disciplinate le modalità di presentazione dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli comunali o provinciali e sono determinati i tempi entro cui l'Assemblea regionale si pronuncia sui progetti stessi.

3. I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni della Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali.

4. I regolamenti per l'esecuzione delle leggi formate dall'Assemblea regionale sono emanati dal Governo regionale."

autonomia amministrativa e finanziaria, per il ruolo e le funzioni ad esse demandate oggetto di necessaria espressione diretta. Invero le norme richiamate, se si vuole abrogare la l.r. 9/1986, richiedono la medesima osservanza delle norme statutarie evidenziate e si aggiunge, in relazione alla istituzione delle città metropolitane⁶ (dichiarato intento del legislatore con la l.r. 7/2013) il necessario adeguamento statutario. Quanto precede è stato rimarcato per evidenziare che non si verte in una forma di gestione di consorzi obbligatori, sotto l'egida dell'esecutivo regionale. Per quanto concerne la valenza della l.r. n. 9/1986, il suo significato, i suoi obiettivi ed infine l'obbligo di attuazione relativo, concretando l'attuazione di norma costituzionale, si rinvia a precedente contributo⁷.

Si aggiunge che i costi della politica tanto conclamati a mezzo stampa non derivano dalla composizione dei consigli delle province regionali, ridotti già dal 1993 dall'art. 51 della l.r. 26/1993 e delle giunte oggetto di continue modifiche (per ultimo la l.r. 6/2011⁸) ma, si ritiene, dalla mancata attuazione di detta legge fondamentale, prodromica della stessa legge statale n. 142/1990 da parte degli esecutivi e delle assemblee regionali che si sono succedute.

In particolare non sono stati perseguiti gli obiettivi di programmazione economico sociale, di semplificazione strutturale e procedimentale, di tutela urbanistica ed ambientale in relazione alle competenze del settore riconosciute alle province regionali con interferenza anche sulle normative comunali (art. 12 l.r. 9/1986⁹), di decentramento e subentro come ente intermedio nel sistema voluto dal legislatore su vari enti regionali e di aree metropolitane, per le quali si richiama la sentenza della corte costituzionale (n. 286/1997).

Invero il sistema istituzionale incentra nel libero consorzio dei comuni l'ente intermedio sia per consentire l'esercizio diretto di funzioni regionali lasciando alla stessa funzioni direttive e di vigilanza.

In particolare:

⁶ Art. 1 della l.r. 7/2013:

*Termine per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle città metropolitane.
Gestione provvisoria delle Province regionali*

“1. Entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto speciale della Regione siciliana, disciplina l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali. Gli organi di governo dei liberi Consorzi comunali sono eletti con sistema indiretto di secondo grado. Con la predetta legge sono disciplinate le modalità di elezione, la composizione e le funzioni degli organi suddetti.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina, inoltre, l'istituzione nel territorio della Regione delle città metropolitane.

(omissis)”

⁷ Cesare Augusto Sirna - Antonino Sirna - Marco Sirna, “Assetto locale in Sicilia, espletamento dei servizi fondamentali e art. 97 della Costituzione. Obiettivi da perseguire. Riflessioni”, in Diritto & Diritti - Rivista giuridica elettronica, pubblicata su Internet all'indirizzo www.diritto.it, ISSN 1127-8579, 9 luglio 2009. <http://www.diritto.it/docs/27998-assetto-locale-in-sicilia-espletamento-dei-servizi-fondamentali-e-art-97-della-costituzione-obiettivi-da-perseguire-riflessioni>

⁸ Legge regionale 11 aprile 2011, n. 6, “Modifiche di norme in materia di elezione, composizione e decadenza degli organi comunali e provinciali” (G.U.R.S. 11 aprile 2011, parte I n. 16).

⁹ Art. 12 l.r. 9/1986:

Pianificazione territoriale

“La provincia regionale, ferme restando le competenze dei comuni, adotta un piano relativo:

1) alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie;

2) alla localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovracomunale.

Qualora i comuni interessati non provvedano ad adeguare i loro strumenti urbanistici alle previsioni di detto piano, le deliberazioni delle province regionali relativamente alle suddette materie costituiscono varianti rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

Ai fini della formulazione del piano territoriale regionale, la provincia formula proposte relative alle vocazioni prevalenti del suo territorio, specie per quanto riguarda lo sviluppo delle attività produttive.

In relazione al perseguimento delle proprie finalità ed attribuzioni la provincia regionale presenta osservazioni agli strumenti urbanistici generali adottati dai comuni ed in corso di approvazione.”

- In tema di **formazione** non è stata trasferita alla provincia regionale la competenza riconosciuta dall'art. 13 della l.r. 9/86¹⁰, in sintonia, peraltro con le competenze accennate in tema di programmazione economico-sociale e di pianificazione urbanistica.
- Per quanto attiene le accennate competenze di programmazione economico-sociale e di

¹⁰ Art. 13 l.r. 9/1986:

Funzioni amministrative

“Nell'ambito delle funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento spettanti alla Regione, la provincia regionale provvede sulle seguenti materie:

1) servizi sociali e culturali:

a) realizzazione di strutture e servizi assistenziali di interesse sovracomunale, anche mediante la riutilizzazione delle istituzioni socio-scolastiche permanenti, in atto gestite ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 5 agosto 1982, n. 93; restano ferme le competenze comunali in materia;

b) distribuzione territoriale, costruzione, manutenzione, arredamento, dotazione di attrezzature, funzionamento e provvista del personale degli istituti di istruzione media di secondo grado; promozione, negli ambiti di competenza, del diritto allo studio. Le suddette funzioni sono esercitate in collaborazione con gli organi collegiali della scuola;

c) promozione ed attuazione, nell'ambito provinciale, di iniziative ed attività di formazione professionale, in conformità della legislazione regionale vigente in materia, nonchè realizzazione di infrastrutture per la formazione professionale;

d) iniziative e proposte agli organi competenti in ordine all'individuazione ed al censimento dei beni culturali ed ambientali ricadenti nel territorio provinciale, nonchè alla tutela, valorizzazione e fruizione sociale degli stessi beni, anche con la collaborazione degli enti e delle istituzioni scolastiche e culturali. Acquisto di edifici o di beni culturali, con le modalità di cui all'art. 21, secondo e terzo comma, della legge regionale 1 agosto 1977, n. 80. Per l'esercizio delle funzioni suddette, la provincia si avvale degli organi periferici dell'Amministrazione regionale dei beni culturali ed ambientali;

e) promozione e sostegno di manifestazioni e di iniziative artistiche, culturali, sportive e di spettacolo, di interesse sovracomunale;

2) sviluppo economico:

a) promozione dello sviluppo turistico e delle strutture ricettive, ivi compresa la concessione di incentivi e contributi; realizzazione di opere, impianti e servizi complementari alle attività turistiche, di interesse sovracomunale;

b) interventi di promozione e di sostegno delle attività artigiane, ivi compresa la concessione di incentivi e contributi, salve le competenze dei comuni;

c) vigilanza sulla caccia e la pesca nelle acque interne;

d) autorizzazione all'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio di cui all'art. 9 della legge regionale 22 luglio 1972, n. 43;

3) organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente:

a) costruzione e manutenzione della rete stradale regionale, infraregionale, provinciale, intercomunale, rurale e di bonifica e delle ex trazzere, rimanendo assorbita ogni competenza di altri enti sulle suindicate opere, fatto salvo quanto previsto al penultimo alinea dell'art. 16 della legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1;

b) costruzione di infrastrutture di interesse sovracomunale e provinciale;

c) organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano;

d) protezione del patrimonio naturale, gestione di riserve naturali, anche mediante intese e consorzi con i comuni interessati;

e) tutela dell'ambiente ed attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali;

f) organizzazione e gestione dei servizi, nonchè localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque, quando i comuni singoli o associati non possono provvedervi.

Per le finalità di cui al numero 2, lettera a), del primo comma del presente articolo e di altre disposizioni di leggi regionali, gli uffici periferici e gli enti regionali operanti nel territorio sono collegati e coordinati dalle province regionali.

La provincia regionale svolge, altresì, le attribuzioni delle sopresse amministrazioni provinciali, esplica ogni altra attività di interesse provinciale, in conformità delle disposizioni di legge, può essere organo di decentramento regionale e realizzare interventi per la difesa del suolo e per la tutela idrogeologica.”

pianificazione urbanistica (art.12 l.r. 9/86¹¹), il primo adempimento risulta soltanto avviato mentre, per quanto concerne il secondo non risultano i piani provinciali menzionati nemmeno adottati.

- In tema di **turismo** il decentramento iniziato con la trasformazione degli Enti provinciali per il turismo nelle aziende provinciali per l'incremento turistico, dopo anni di intenso lavoro, sul piano consultivo e di contenzioso per ricomprendere dette aziende provinciali tra quelle ordinarie provinciali con trattamento economico, nella sede delle assunzioni relativo a quelle degli enti locali, si è interrotto con il riconoscimento di dette A.P.T. come enti di diritto pubblico regionale con l'art. 37¹² della l.r. 33/96, e concluso in senso negativo con la legge di riforma del turismo n. 10/05¹³.

Con detta legge è stato perseguito l'intento chiaro delle forze politiche sia di non utilizzare il personale regionale delle soppresses Aziende autonome del turismo, trasferendo dette aziende ai comuni interessati ma anche di riconoscere il trattamento economico-giuridico regionale a tutte le A.P.T., compreso quello assunto per concorso con il trattamento degli enti locali.

In particolare da una parte non è stato decentrato o è rimasto poco utilizzato il personale di dette strutture turistiche dall'altro sono state riconosciute le funzioni con la riforma del turismo alle province regionali senza il trasferimento del personale.

Si aggiunge poi che l'organizzazione nel settore è centralizzata senza riguardo per le autonomie locali.

- In tema di **semplificazioni** per quanto concerne i Servizi Sociali non risulta attribuita alle province regionali alcuna competenza.

Altre procedure vengono seguite in tema di variazioni di composizioni delle IPAB con il ricorso all'approvazione presidenziale, mentre la vigente normativa sui controlli riferisce tale approvazione esclusivamente alla costituzione, estinzione, fusione o cambiamento di finalità.

Ne è conseguito e ne consegue ritardi inammissibili sia nell'approvazione non prescritta di diverse modifiche e la prosecuzione indebita di gestione straordinaria con oneri a carico delle IPAB.

Sempre nel settore della legge base n 22/86 non risulta coordinata con altre leggi antecedenti in tema di assistenza, nonché non attuato il recepimento della legge quadro nazionale n. 328/2000.

In conclusione si assiste all'intento di eliminare le IPAB, ricorrendo, fra l'altro, alla concentrazione.

- In tema di **ATO RIFIUTI**, nonostante recenti modifiche legislative intese a rafforzare la vigilanza e il controllo della Regione su dette strutture, continuano a persistere sia condizioni di emergenza che situazioni finanziarie deficitarie poco reversibili.

L'intento del legislatore non è quello auspicato più volte dai comuni interessati di riavere una competenza fondamentale in tema di tutela della persona e del territorio, con peculiari

¹¹ Cfr. nota 8.

¹² Articolo 37 l.r. 33/1996:

Disposizioni per le aziende autonome provinciali di incremento turistico

“1. Gli enti provinciali per il turismo, trasformati ai sensi dell'articolo 47 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, in aziende autonome provinciali per l'incremento turistico hanno personalità giuridica di diritto pubblico.

2. Ai sensi degli articoli 6 e 7 del D.P.R. 27 agosto 1960, n. 1044, il controllo sugli atti fondamentali posti in essere dagli organi delle aziende di cui al comma 1 viene esercitato dal consiglio provinciale che vi provvede, a pena di decadenza, entro il termine fissato dall'articolo 6, secondo comma del D.P.R. n. 1044/60.

3. Fino al riordino del settore turistico le previsioni di cui all'articolo 47, ultimo comma, della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 continuano ad applicarsi a tutto il personale delle aziende autonome provinciali per l'incremento turistico.”

¹³ Legge regionale 15 settembre 2005, n. 10 “Norme per lo sviluppo turistico della Sicilia e norme finanziarie urgenti” (G.U.R.S. 16 settembre 2005, parte I n. 39).

rapporti di valutazione tributaria, sanitaria, che intercorrono tra cittadini e amministrazioni comunali.

La stessa valutazione va fatta in ordine alle competenze di carattere sovracomunale da riconoscere agli attuali consorzi dei comuni.

Tra l'altro, mentre le province regionali sono state accantonate, i comuni non hanno perseguito comunque i necessari obiettivi della raccolta differenziata (e quindi del trasporto dei rifiuti ai siti di deposito o alle discariche), e di recupero dell'evasione fiscale relativa alla TARSU e ad altri tributi.

- In tema di **aree metropolitane** la delimitazione delle stesse è intervenuta con decreti presidenziali 10 Agosto 1995 pubblicati nella GURS n. 54 del 21.10.1995, verso i quali sono stati inoltrati numerosi ricorsi da parte dei comuni interessati con promozioni incidentali di giudizio di costituzionalità degli articoli 19-20-21 della l.r. 9/86.

Invero i ricorsi non hanno attenzionato la valutazione del merito della delimitazione effettuata (errata quella di Messina, comprendente il Parco dell'Etna quella di Catania, e sovradimensionata quella di Palermo con l'inclusione del Partinicese e del Termitano) .

Ritenuti legittimi dalla Corte Costituzionale gli articoli menzionati con sentenza nr° 286 del 1997, nonostante l'attività svolta dal competente Assessorato degli enti locali, non si è data attuazione (anche con semplice convenzione) a dette aree metropolitane, di contro si sono attivate senza interpello della provincia, diverse iniziative di gestione di servizi che andavano perlomeno concordate con la provincia regionale competente.

- Con riguardo **all'assetto ed all'organizzazione della P.A.**, avendo particolare riferimento alle innovazioni legislative intervenute in sede gestionale (atti di indirizzo agli amministratori – atti di gestione ai dipendenti o burocrati) di privatizzazione del pubblico impiego e della giurisdizione in materia trasferita al giudice ordinario, si richiama precedente contributo¹⁴.

In detto articolo con richiamo di diversa sentenza della Corte Costituzionale vengono evidenziate le norme da osservare in tema di incarichi dirigenziali. La normativa che si richiama concerne gli articoli 3, 97, 98 e 81 e titolo quinto della Costituzione.

L'osservanza di detta disposizione si rivela carente e concerne in particolare la mancata considerazione della valutazione delle risorse umane, parametro necessario e non eludibile per le nuove assunzioni, comprese quelle del precariato, da una parte, dall'altra la carenza di professionalità degli incarichi dirigenziali più politici che tecnico-professionale.

Tra l'altro la professionalità, nell'interesse di cittadini, non trova necessaria pubblicità ed informazione a livello di risultati.

Le conseguenze oggettive si ripercuotono sull'espletamento dell'attività amministrativa e concernono anche gli incarichi dei dirigenti dei servizi della P.A.

L'autonomia dirigenziale espressamente conclamata nell'articolo 98 della Costituzione è incrinata da interferenze gestionali.

Non si riscontrano peraltro a livello manageriale di che trattasi e quindi di medesima garanzia per i diritti dei cittadini, necessari comportamenti di critica, di propulsione, consultivi e propositivi.

Invero sembra, dalla prassi in atto, che il mutato regime non rende più la burocrazia intoccabile come nel precedente sistema, con pesanti interferenze degli amministratori e dei politici.

L'attenzione in merito va rivolta ai provvedimenti di revoca in senso proprio (che non si riscontrano) al modo con cui si attuano le conferme e si registrano mancati rinnovi di incarichi.

¹⁴ Cesare Augusto Sirna - Marco Sirna - Antonino Sirna, "Pubblica Amministrazione. Affidamenti incarichi dirigenziali. Ipotesi di spoils system di fatto legiferate. Riflessioni sulla costituzionalità delle medesime" in Diritto & Diritti - Rivista giuridica elettronica, pubblicata su Internet all'indirizzo www.diritto.it, ISSN 1127-8579, 1 aprile 2010. <http://www.diritto.it/docs/29228>

Altro punto di attenzione per quanto concerne le assunzioni riguarda la stabilizzazione di precari più volte prorogati per esigenze straordinarie invero per tale categoria di soggetti in base all'art. 97 della Costituzione e anche 81 della Costituzione con l'integrazione della normativa in materia contabile comunitaria si pone oltre l'obbligo di limitarli nell'ambito delle disponibilità organiche nel rispetto delle risorse finanziarie da considerare utilizzabili diversamente, sempre con l'intesa dello Stato, per le deroghe che ricorrono. Necessita ricorrere all'istituzione di ruolo speciale con legge e alla mobilità del personale di che trattasi.

Medesima carenza è intervenuta a livello regionale per la stabilizzazione di 4.800 precari. Invero oltre alla mancata attenzione sulle risorse effettivamente occorrenti per i servizi mancanti della Regione (addetti al settore informatica) si riscontra la mancanza di titolo cioè in riferimento a una legge statale non recepita che non può non trovare applicazione nella Regione Sicilia.

Di seguito si esaminano le innovazioni apportate con norme emanate o entrate in vigore negli anni 2012 e corrente anno 2013.

In ordine cronologico, in materia elettorale, la l.r. 6/2011 è entrata in vigore il 1.1.2012 con eccezione degli articoli 6, 10 e 12.

Di detta legge assumono particolare rilievo le norme in tema di incompatibilità riportate nell'art. 4¹⁵ (composizione della giunta comunale e provinciale).

Invero, come aspirazione politica decennale, è stata legiferata la compatibilità tra le cariche di consiglieri e di assessori (comune e provincia) e, sempre con lo stesso articolo, è stata prevista un'incompatibilità per parentela per l'assessore troppo vasta quindi illogica e immotivata e probabilmente non conforme alla Carta Costituzionale perché pone comunque un divieto nell'accesso a una pubblica carica, essendo il diritto alla candidatura concepito costituzionalmente come universale e senza vincoli.

L'altra norma del cumulo delle cariche di consigliere e assessore è parzialmente incostituzionale in quanto nelle attribuzioni delle competenze la gestione non è affidata al Sindaco ma riconosciuta invece sotto il profilo di definizione degli atti fondamentali di gestione ai

¹⁵ Articolo 4 l.r. 6/2011:

Composizione della giunta comunale e provinciale

"1. Il comma 4 dell'articolo 12 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, e successive modifiche ed integrazioni, è sostituito dal seguente:

'4. La giunta è composta in modo da garantire la rappresentanza di entrambi i generi. La carica di componente della giunta è compatibile con quella di consigliere comunale. La giunta non può essere composta da consiglieri in misura superiore alla metà dei propri componenti.'

2. Il comma 6 dell'articolo 12 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, e successive modifiche ed integrazioni, è sostituito dal seguente:

'6. Non possono far parte della giunta il coniuge, gli ascendenti ed i discendenti, i parenti e gli affini sino al secondo grado, del sindaco, di altro componente della giunta e dei consiglieri comunali.'

3. Il comma 3 dell'articolo 32 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, e successive modifiche ed integrazioni, è sostituito dal seguente:

'3. La giunta è composta in modo da garantire la rappresentanza di entrambi i generi. La carica di componente della giunta è compatibile con quella di consigliere provinciale. La giunta non può essere composta da consiglieri in misura superiore alla metà dei propri componenti.'

4. Il comma 5 dell'articolo 32 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, e successive modifiche ed integrazioni, è sostituito dal seguente:

'5. Non possono far parte della giunta il coniuge, gli ascendenti ed i discendenti, i parenti e gli affini sino al secondo grado, del presidente della provincia, di altro componente della giunta e dei consiglieri provinciali.'

5. Al comma 1 dell'articolo 33 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48 e successive modifiche ed integrazioni, e sostituito dall'articolo 1 della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 22, dopo le parole "che non deve essere superiore al 20 per cento dei componenti dell'organo elettivo di riferimento" sono aggiunte le seguenti parole "e, limitatamente alle giunte comunali, che non deve essere inferiore a 4."

consiglieri, pertanto si determina la situazione giuridica del controllore controllato in quanto il consiglio, in modo espresso legislativo vigila e controlla l'attività dell'esecutivo.

Tale innovazione assieme a quella delle modalità di voto per il sindaco (o presidente della provincia) disciplinata dall'art. 1 prevede invero che il voto deve essere espressamente riportato nella scheda indicando il sindaco scelto, mentre non è attribuibile per estensione il voto apposto in una lista di collegamento.

Si ritiene in merito che le modifiche condivise delle forze politiche non rendono la posizione del sindaco libera dalle censure e dai rilievi, fondati o meno, mossi dal consiglio con blocco dell'adozione di atti urgenti e indifferibili oltre che fondamentali.

Il pasticcio è poi incrementato dalla sovrapposizione delle cariche di consigliere e assessore. La vera riforma si ricorda essere quella dell'elezione separata introdotta dalla legge regionale 26 agosto 1992 n. 7, di avvio del riconoscimento al sindaco degli atti di amministrazione secondo le linee del programma reso pubblico e condiviso (e approvato) dalla cittadinanza in sede di votazione.

Tale situazione gestionale garantiva inoltre la cittadinanza in quanto sull'attuazione del programma poteva esprimersi con interpello referendario.

La riforma doveva concludersi secondo lo schema anglosassone con l'attribuzione diretta di tutti gli atti fondamentali di gestione al sindaco e con l'attribuzione invece ai consigli degli atti di carattere di controllo, formativo o fondanti (adozione statuto locale).

Il cittadino nell'attuale sistema di elezione congiunta (non separata del sindaco e del consigliere) non ha alcuna "arma" di controllo diretto.

Il sistema rafforzato con le modifiche accennate non sembra possa portare a una semplificazione o accelerazione dei lavori consiliari e la sfiducia non si pone come atto obbligatorio.

Rimarrebbe a tutela del cittadino soltanto l'azione di vigilanza di pertinenza della Regione per i ritardi e le omissioni al riguardo.

Per quanto concerne l'accennata mozione di sfiducia (art. 10 l.r. 35/97) e l'introdotta istituzione della revoca del presidente del consiglio (art. 10¹⁶) si evidenzia la tendenza del legislatore a mantenere ferma la maggioranza qualificata richiesta per l'approvazione.

A tal punto parlando di mozione di sfiducia e revoca, si deve specificare che la revoca del presidente del consiglio avviene anch'essa con votazione qualificata. Tali atti, si pongono, secondo la Corte Costituzionale, come intervenuta carenza di fiducia politica anche da parte dei soggetti appartenenti alle liste collegate al sindaco nella sede elettorale.

Invero per i comuni a sistema maggioritario (composti da 12 e 15 unità) la maggioranza qualificata non può trovare applicazione se non quella ordinaria o funzionale per il consiglio.

Il legislatore statale ha compiuto questa scelta (maggioranza assoluta dei consiglieri in carica), mentre a livello regionale è stato ritenuto sufficiente, in sede giurisdizionale il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri in carica, non potendosi escludere anche in tale ipotesi, tali forme gravi di intervento.

Sotto il profilo di un auspicato e necessario miglioramento delle norme procedurali in tema di

¹⁶ Art. 10 l.r. 6/2011:

Revoca del presidente del consiglio provinciale e del consiglio comunale

"1. Dopo l'articolo 11 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35, e successive modifiche ed integrazioni, è inserito il seguente:

'Art. 11 bis. - Revoca del presidente del consiglio provinciale e del consiglio comunale. - 1. Nei confronti del presidente del consiglio provinciale e del presidente del consiglio comunale può essere presentata, secondo le modalità previste nei rispettivi statuti, una mozione motivata di revoca. La mozione, votata per appello nominale ed approvata da almeno i due terzi dei componenti del consiglio, determina la cessazione dalla carica di presidente."

2. Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni e le province regionali adeguano i propri statuti alle disposizioni di cui all'art. 11 bis della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35, introdotto dal comma 1."

elezione congiunta degli organi monocratici e dei consigli degli enti locali si richiamano gli artt. 6,8,9 della legge.

Si evidenzia in ordine a tale disposizione che l'art. 6¹⁷ entrato subito in vigore con la pubblicazione della legge in esame, chiarisce l'inapplicabilità ai fini dell'elezione del sindaco dei voti delle liste escluse per mancato perseguimento del quorum minimo del 5%.

Assume rilievo poi l'art. 9¹⁸ che introduce l'elezione diretta e congiunta con quella del consiglio circoscrizionale del relativo presidente.

La disposizione contiene invero, disposizioni di raccordo con specifiche norme relative ai sindaci, nonché modalità di elezione congiunta.

Invero l'attribuzione del consiglio circoscrizionale non riteneva tale integrazione che non è in linea neanche con il sistema delle competenze introdotto, relativo alla distinzione tra gli atti di indirizzo politico e gli atti di gestione burocratico.

Invero per detta circoscrizione le funzioni di carattere politico, di carattere propulsivo, consultivo e referendario entrano nella competenza del consiglio, mentre per le competenze del presidente del consiglio circoscrizionale eletto direttamente rimane ben poco che non sia riferibile all'apparato burocratico della circoscrizione.

Per cui si pone il problema del richiamo in particolare dell'art. 9¹⁹ della l.r. 74/86 in tema di

¹⁷ Art. 6 l.r. 6/2011:

Interpretazione autentica in materia di computo dei voti per l'attribuzione del premio di maggioranza

“1. Il comma 6 dell'articolo 4 ed il comma 7 dell'articolo 7 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35 e successive modifiche ed integrazioni, si interpretano nel senso che ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza non sono computabili i voti espressi per le liste che, ai sensi del comma 3 bis dell'articolo 4 e del comma 4 bis dell'articolo 7, non sono ammesse all'assegnazione di seggi.”

¹⁸ Art. 9 l.r. 10/2011:

Elezione del consiglio circoscrizionale e del suo presidente

“1. Dopo l'articolo 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35, e successive modifiche ed integrazioni, sono inseriti i seguenti:

a) 'Art. 4 bis - Elezione del presidente del consiglio circoscrizionale - 1. Il presidente del consiglio circoscrizionale è eletto a suffragio universale e diretto in un unico turno contestualmente alla elezione del consiglio.

2. Al presidente del consiglio circoscrizionale si applicano le norme che disciplinano i requisiti per la candidatura, le cause di ineleggibilità, incompatibilità, sospensione e decadenza previste per il sindaco dei comuni in cui il consiglio comunale è eletto con l'applicazione del sistema proporzionale.

3. Ciascun candidato alla carica di presidente deve dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per la elezione del consiglio di circoscrizione. La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analogha dichiarazione resa dai delegati delle liste interessate. All'atto della presentazione della lista o delle liste collegate, ciascun candidato alla carica di presidente deve altresì dichiarare di non avere accettato la candidatura alla stessa carica in altra circoscrizione.

4. La scheda per l'elezione del presidente è quella stessa utilizzata per l'elezione del consiglio di circoscrizione. La scheda reca i nomi e i cognomi dei candidati alla carica di presidente, scritti in un apposito rettangolo, al cui fianco sono riportati i contrassegni della lista o delle liste alle quali il candidato è collegato. Ciascun elettore indica separatamente il proprio voto per il candidato presidente e per una delle liste ad esso collegate; il voto espresso soltanto per una delle liste di candidati al consiglio non si estende al candidato presidente collegato e il voto espresso soltanto per il candidato presidente non si estende alla lista o al gruppo di liste collegate. Ciascun elettore può altresì votare per un candidato alla carica di presidente anche non collegato alla lista prescelta, tracciando un segno sul relativo rettangolo.

5. È proclamato eletto presidente il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi. In caso di parità è proclamato eletto il più anziano di età.';

(omissis)”

¹⁹ Art. 9 l.r. 84/1976:

Decadenza o scioglimento

“La fusione di due o più circoscrizioni determina la decadenza dei rispettivi consigli.

La modifica territoriale di una circoscrizione, che dia luogo ad una variazione del numero dei consiglieri ad esso assegnati, determina la decadenza del consiglio.

Il consiglio altresì decade quando per dimissioni od altra causa abbia perduto la metà dei consiglieri

rinnovo del consiglio circoscrizionale e del suo presidente, collegato con l'elezione del consiglio comunale di riferimento e riferibile invero secondo il sistema introdotto con la legge 35/97 alla cessazione del presidente del consiglio di quartiere: l'organo fondamentale rimane il consiglio.

La disposizione in merito comunque appare carente.

Si evidenzia l'assoluta inconducenza della modifica legislativa in merito all'appartenza o meno del presidente al consiglio circoscrizionale, (chiara nel precedente sistema normativo) e ciò sia per la previsione normativa (anche in tema di convalida) che per la partecipazione del medesimo ai lavori del consiglio: va rilevato che questa poco chiara modifica legislativa si aggiunge all'infelice, precedente, modifica legislativa in tema di assetto di competenze operato con l'art. 11 della l.r. 22/2008 che ha sostituito l'art. 13 della l. 142/1990 come introdotta dalla l.r. 48/1991 (si richiama la circolare²⁰ dell'Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e delle Autonomie Locali n. 1/2009 "legge regionale 16 dicembre 2008, n. 22 "Composizione delle giunte. Status degli amministratori locali e misure di contenimento della spesa pubblica. Soglia di sbarramento nelle elezioni comunali e provinciali della Regione. Disposizioni varie" nella quale si rappresentava l'urgenza di un riordino legislativo, ad oggi non intervenuto).

Per quanto concerne la rappresentazione di genere si richiama quanto disposto in tema di composizione di liste dell'art. 3²¹ al fine di garantire un'effettiva rappresentanza di entrambi i generi.

Invero la pregressa normativa aveva domandato allo Statuto specifica obbligatoria previsione.

Sempre a riguardo il legislatore con successiva legge regionale 10 aprile 2013, n. 8 "Norme in materia di rappresentanza e doppia preferenza di genere" (G.U.R.S. 12 aprile 2013, parte I n. 67)

assegnati alla circoscrizione. Il consiglio è sciolto:

a) quando violi obblighi imposti dalla legge, ovvero compia gravi e ripetute violazioni di legge, debitamente accertate e contestate, le quali dimostrino la irregolarità del funzionamento;

[b) quando non corrisponda all'invito delle autorità di revocare il presidente che abbia compiuto analoghe violazioni.]

La decadenza o lo scioglimento sono dichiarati dall'Assessore regionale per gli enti locali, su proposta del sindaco, previo parere del consiglio comunale appositamente convocato entro trenta giorni dal verificarsi delle fattispecie sopra menzionate; ove il parere del consiglio comunale non venga reso nei successivi trenta giorni, si prescinde dal medesimo.

Col decreto assessoriale di decadenza o di scioglimento, che deve essere pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Regione, viene nominato un commissario scelto fra gli elettori della circoscrizione, il quale esercita le ordinarie attribuzioni di competenza del presidente e, se indifferibili, anche quelle di competenza del consiglio. Le elezioni avranno luogo alla prima data utile fissata per l'effettuazione dei turni elettorali sempre che manchi più di un anno alla scadenza ordinaria del consiglio comunale.

La decadenza o lo scioglimento del consiglio comunale non comporta per tale fatto la decadenza o lo scioglimento dei consigli di circoscrizione che continuano ad esercitare le funzioni di ordinaria amministrazione fino all'insediamento dei nuovi consigli di circoscrizione."

²⁰ Stralcio della circolare n. 1/2009:

(omissis) Il contesto delle nuove disposizioni approvate dall'Assemblea regionale siciliana necessita di una rimodulazione legislativa urgente che preceda la fase dell'adeguamento statutario. (omissis) La formulazione legislativa presa in esame peraltro non è in sintonia con le nuove disposizioni esaminate in tema di indennità e di gettoni di presenza del presidente e dei consiglieri circoscrizionali, le quali peraltro sono entrate in vigore e già trovano applicazione. (omissis)

²¹ Art. 3 l.r. 6/2011:

Rappresentanza di genere

1. Alla legge regionale 15 settembre 1997, n. 35 e successive modifiche ed integrazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) dopo l'articolo 1 è aggiunto il seguente:

'Art. 1 bis. - 1. Nelle liste di candidati per l'elezione del consiglio comunale nessun genere può essere rappresentato in misura superiore a tre quarti dei componenti della stessa.;

b) dopo l'articolo 6 è aggiunto il seguente:

'Art. 6 bis. - 1. Nelle liste di candidati per l'elezione del consiglio provinciale nessun genere può essere rappresentato in misura superiore a tre quarti dei componenti della stessa.'"

ha disciplinato anche l'espressione del voto di preferenza.

Invero ha prescritto che l'elettore possa sottoscrivere una preferenza distinguendo il genere, nonché una seconda preferenza purchè non sia espressa per componente dello stesso genere della prima (“..... *Ciascun elettore può esprimere inoltre sino ad un massimo di due voti di preferenza per candidati della lista da lui votata, scrivendone il nome ed il cognome o solo quest'ultimo sulle apposite righe poste a fianco del contrassegno. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena la nullità della seconda preferenza...*”).

Invero per un maggior rigore nell'applicazione della norma, nonché trasparenza (fondato è il rischio di controllo sul voto), necessitava sancire nell'ipotesi di ripetizione del genere anche nella seconda preferenza, la nullità delle preferenze espresse e l'attribuzione del voto alla lista.

Di contro nell'ipotesi che si riscontri ripetizione del genere è fatta salva l'espressione della prima preferenza.

Per quanto concerne l'esaminata l.r.nr. 6/11 si ritiene opportuno richiamare il commento alle disposizioni fatte con circolare dell'Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica, 12 marzo 2012, n. 6, “*Legge elettorale n. 6 del 5 aprile 2011 – pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 16 dell'11 aprile 2011 - Modifiche di norme in materia di elezione, composizione e decadenza degli organi comunali e provinciali*“ (G.U.R.S. 16 marzo 2012, parte I n. 11).

Per quanto concerne le disposizioni ricordate in tema di materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, si richiama il decreto legislativo 31/12/2012 nr. 235.

In particolare gli abrogati artt. 58 e 59 del d.lgs. 267/2000 vengono sostituiti con l'art. 10 e 11 del medesimo decreto.

In tema di scioglimento dei consigli invece si richiama l'art. 100 del T.U. in materia antimafia D lgs. 6.9.2011 nr. 159.

In tema di incompatibilità si richiamano la sentenza della Corte Costituzionale n. 67.2012 di illegittimità costituzionale della l.r. 31.1986 e 7.1992 nella parte in cui non prevedono che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incolpabile con La carica di deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana

Si conclude con l'auspicare:

- in relazione alla dedotta rivisitazione dell'art. 15 dello Statuto speciale della Regione Sicilia, la conservazione ed il perseguimento degli obiettivi della l.r. n. 9/1986 evidenziato; va rilevato poi che il libero consorzio dei comuni si configura nel sistema istituzionale siciliano come istituzione ente intermedio tra due realtà fondamentali (Regione Sicilia e comuni) al fine di una esplicazione efficiente di servizi e funzioni sovracomunali da una parte, evitando qualsiasi altra aggregazione strutturale o concentrazione da una parte, dall'altra l'espletamento mediante effettivo decentramento di funzioni regionali con caratterizzazione locale (confronta ad esempio gli IACP) ai liberi di consorzi dei comuni, evitando, si ribadisce, altri assi mediali di gestione di servizi e rendendo la Regione più operativa per quanto concerne la sua attività di programmazione e di coordinamento dell'azione amministrativa regionale.
- In ordine alle assunzioni ed all'eliminazione del precariato, con incidenze rilevanti sul piano finanziario ed organizzativo sia sul piano regionale che locale, l'emanazione di una legge organica, ponendo fine a una serie continua di violazione delle norme fondamentali nel settore; occorre invero una classificazione in ruolo speciale sul piano tecnico professionale dei dipendenti precari, evitando l'assunzione fuori organico di tale personale necessita ricorrere alla mobilità non soltanto per la stabilizzazione dello stesso ma anche per l'utilizzazione per esigenze straordinarie di tale personale. La normativa deve porre condizioni per evitare il rinnovo di tale fenomeno e si ritiene di richiamare nel settore la

legge regionale n. 14/1958 nonché altre relative alla deroga della medesima per assunzione a tempo determinato per esigenze straordinarie;

- Infine per quanto riguarda il sistema elettorale il ritorno al sistema introdotto con la l.r. n. 7/1992 con il conferimento all'organo esecutivo della definizione degli atti fondamentali di gestione, rimessi in atto al consiglio e di tardiva attuazione per contrasto tra i partiti in mancanza di maggioranza. Tale operazione consente ai cittadini di riprendere la rappresentatività del governo sancita dall'art. 1 della Costituzione e che in atto riguarda precipuamente le forze politiche o i partiti.

Palermo 23 luglio 2013

Dr. Cesare Augusto Sirna

Avv. Marco Sirna

Avv. Antonino Sirna