

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 5996/22/11/2019 del 14 marzo 2019

Pos. n. 2

Assessore Regionale per l'Energia
ed i Servizi di Pubblica Utilità

(Rif. Nota 21 febbraio 2019, n. 1743)

Oggetto: *Art. 6 Legge Regionale 7/2011 – Nomina Commissario ad Acta in materia di Gestione Integrata dei Rifiuti – Estensione iscrizione Albo Unico a soggetti esterni non appartenenti ad Amministrazioni Pubbliche .*

1. Con la nota in riferimento codesta Amministrazione nel richiamare la disciplina riprodotta all'art. 6 della legge regionale 11 maggio 2011, n. 7, in relazione ai “*provvedimenti sostitutivi per violazioni in materia di rifiuti da parte degli enti locali*”, rappresenta come, in attuazione della suddetta disposizione, con D.D.G. 12 giugno 2012, n. 980, sia stato costituito dal Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, l'Albo dei soggetti abilitati all'esercizio delle funzioni di Commissario ad acta ed indetto il primo avviso pubblico di selezione, successivamente integrato, in ultimo con il D.D.G. 10 dicembre 2018, n. 1599.

Nell'illustrare le problematiche sorte nell'esercizio delle predetti funzioni (rinunce, conferimento di più incarichi allo stesso soggetto), rivolte ai dirigenti e funzionari direttivi in servizio dello Stato, della Regione Siciliana e di Enti Pubblici ed agli istruttori direttivi in servizio presso la Regione Siciliana, viene evidenziata l'opportunità di estendere la partecipazione al citato Albo anche a soggetti esterni all'Amministrazione regionale ed agli

Enti pubblici in generale, ed in particolare a professionisti iscritti all'Albo del relativo Ordine o Collegio professionale, dotati di particolare esperienza nel settore.

Tale implementazione non comporterebbe un aggravio di costi a carico della Regione, atteso che il relativo compenso verrebbe determinato sempre secondo i parametri del Decreto dell'Assessore regionale per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica 8 giugno 2012, n. 40.

Sotto un profilo strettamente giuridico codesto Assessorato ritiene che il citato art. 6 della legge regionale n. 7/2011, non precluda tale possibilità, atteso che la locuzione riprodotta al primo comma "*con le modalità previste nelle leggi di riferimento*" pare riferirsi alle norme dettate in materia di gestione integrata dei rifiuti e non già alle norme regionali che disciplinano le modalità di nomina dei Commissari ad Acta negli enti locali da parte dell'Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica (articoli 24, 25 e 26 della legge regionale 3 dicembre 1991, n. 44).

Ciò posto, viene chiesto l'avviso di questo Ufficio sulla possibilità di consentire, anche a soggetti esterni all'Amministrazione regionale, l'accesso all'Albo dei Commissari ad Acta di cui al secondo comma, dell'art. 6, legge regionale n. 7/2011, valutando, nel caso di una interpretazione di segno diverso della normativa vigente, la possibilità di promuovere un intervento normativo in tale direzione.

2. Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

In un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. In relazione alla questione sottoposta all'esame si osserva quanto segue.

Il potere sostitutivo che codesto Assessorato è chiamato ad esercitare si esplica attraverso due canali paralleli, che trovano la loro regolamentazione, rispettivamente, nell'art. 7,

comma 5, della legge regionale 22 dicembre 2005 n. 19,¹ con riferimento ai compiti complessivamente riconosciuti all’Agenzia regionale dei Rifiuti e delle Acque nelle materie di competenza e poi trasferiti al Dipartimento regionale dell’Acqua e dei Rifiuti e nell’art. 6 della legge regionale n. 7/2011,² in relazione all’art. 14, legge regionale 8 aprile 2010, n.9, e s.m.i., che assegna a codesto Assessorato la competenza ad adottare gli interventi sostitutivi in caso di inerzia o inadempimento dell'ente locale determinati da violazioni di obblighi e norme relative alla materia dei rifiuti.

Proprio in relazione alla disposizione di cui al richiamato art. 6, della legge regionale n. 7/2011, non pare in dubbio che con la stessa si sia voluto attribuire, *ratione materiae*, a codesto Assessorato, la competenza in materia di controlli e poteri sostitutivi sugli enti locali, così come regolamentata in capo all’Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica dalle “*leggi di riferimento*”, ovvero sia dall’Ordinamento amministrativo degli enti locali approvato con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16,³

¹ **Art. 7, comma 4, legge regionale n. 19/2005:** “Al fine di assicurare la qualità dei servizi in materia di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, nonché la prevenzione della produzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti e l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione dei rifiuti da imballaggio, l'Agenzia svolge, altresì, i compiti di cui all'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 nonché:

a) pubblica e diffonde con cadenza periodica la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza;

b) individua situazioni di criticità ed irregolare funzionamento dei servizi di gestione integrata dei rifiuti, o di inosservanza delle normative vigenti in materia di tutela dei consumatori;

c) definisce indici di produttività per la valutazione economica dei servizi resi dai soggetti gestori dei servizi di gestione dei rifiuti urbani;

d) definisce parametri di valutazione delle politiche tariffarie in materia di servizio di gestione dei rifiuti urbani;

e) si pronuncia in merito al rispetto dei parametri di qualità del servizio reso all'utente ferme restando le competenze degli enti preposti alla vigilanza sui servizi e alla tutela della salute dei cittadini;

f) verifica i costi di recupero e smaltimento;

g) controlla le condizioni di svolgimento dei servizi e di accesso e corretta fruizione degli stessi da parte degli utenti, anche con riferimento alle singole voci di costo e al fine di garantire eguaglianza di condizioni nella erogazione dei vari servizi, tenendo conto delle esigenze degli utenti, ivi comprese le fasce più deboli, e garantendo altresì il rispetto dell'ambiente, della sicurezza degli impianti e della salute degli addetti e dei cittadini.”

² **Art. 6. legge regionale n. 7/2011:** “A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli interventi sostitutivi regionali previsti dalla vigente normativa in caso di inerzia o inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente e determinati da violazioni di obblighi e norme relative alla materia dei rifiuti, sono adottati, con le modalità previste nelle leggi di riferimento, dall'Assessore regionale per l'energia ed i servizi di pubblica utilità su proposta del dirigente generale del dipartimento competente. Per le finalità del comma 1 è istituito, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un albo tenuto dal Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti”

³ Il Governo regionale approvò il D.Lgs.P.Reg. 29 ottobre 1955, n. 6 in forza della potestà conferitagli con il secondo comma dell'art. 1 della legge regionale 18 marzo 1955, n. 17. Tenuto conto che la Corte Costituzionale ha ritenuto non ammissibile in Sicilia la delegazione di potestà legislativa al Governo della Regione il Legislatore regionale ha emanato la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, dalla quale trae forza normativa il citato D.Lgs.P.Reg. 29 ottobre 1955, n. 6.

Art. 90 : [Ferme restando le norme che disciplinano il controllo ispettivo sui servizi statali devoluti ai Comuni, l'Assessore per gli enti locali può, anche a mezzo di uno o più componenti della Commissione provinciale di

(modificata dalla legge regionale 3 dicembre 1991, n. 44⁴) e dall'art. 1 della legge regionale 23 dicembre 1962, n. 25⁵,

Orbene, dal quadro normativo riportato, al quale deve rifarsi integralmente codesto Assessorato nell'esercizio dei poteri sostitutivo allo stesso riconosciuto, emerge che i controlli ispettivi ed i poteri sostitutivi vengono esercitati dall'ufficio ispettivo previsto dall'articolo 1 della legge regionale n. 25/1962, e s.m.e i.. Il predetto ufficio risulta

controllo, disporre ispezioni saltuarie e periodiche presso le Amministrazioni comunali, per accertare la funzionalità degli organi amministrativi e tecnici del Comune, il regolare andamento dei pubblici servizi, nonché la esatta osservanza delle leggi e dei regolamenti].

Art. 91 : *[Quando gli organi dell'Amministrazione dei Comuni omettono, sebbene previamente diffidati, o non siano in grado di compiere atti obbligatori per legge, vi provvede l'Assessore agli enti locali a mezzo di un Commissario, la cui durata in carica non può eccedere il termine di un mese, salvo proroga fino a tre mesi, per gravi e giustificati motivi di carattere amministrativo. Quando si tratta di strumenti urbanistici, l'Assessore vi provvede comunque, decorsi tre mesi dal deposito degli elaborati del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione, ovvero decorsi tre mesi dall'ultimo giorno utile per la presentazione delle osservazioni di cui all'art. 9, capoverso, della legge. 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni. Alle spese per il Commissario provvede l'ente interessato, salvo rivalsa a carico degli amministratori eventualmente responsabili.]*

⁴ **Art. 24, legge regionale n. 44/91:** *“Qualora gli organi delle Province e dei Comuni omettano o ritardino, sebbene previamente diffidati a provvedere entro congruo termine, o non siano comunque in grado di compiere atti obbligatori per legge, al compimento dell'atto provvede l'Assessore regionale per gli enti locali a mezzo di un commissario, la cui durata in carica non può superare il termine di un mese, salvo proroga fino a tre mesi, per gravi e giustificati motivi di carattere amministrativo. Il termine assegnato per il compimento dell'atto non può essere inferiore a trenta giorni. Termini inferiori possono essere assegnati solo per i casi di urgenza, motivando specificatamente le ragioni.. Al commissario ad acta, insediato presso gli enti locali per porre in essere l'attività sostitutiva, è riconosciuta un'indennità di carica e di responsabilità rapportata all'Organo sostituito, alla tipologia degli atti adottati, alla professionalità, alla responsabilità, all'entità demografica dell'Ente ed agli accessi effettuati . Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato, salvo rivalsa a carico degli amministratori eventualmente responsabili.”*

Art. 25, legge regionale n. 44/91: *“Ferme restando le norme relative ai controlli ispettivi sui servizi statali di competenza degli enti locali, l'Assessore regionale per gli enti locali, anche a mezzo di funzionari in servizio presso le sezioni provinciali del Comitato regionale di controllo, può disporre ispezioni saltuarie e periodiche presso le amministrazioni provinciali e comunali, per accertare la funzionalità degli organi amministrativi e tecnici dell'ente, il regolare andamento dei pubblici servizi, nonché l'esatta osservanza delle leggi e dei regolamenti.”*

Art. 26, legge regionale n. 44/91: *“I controlli previsti dagli articoli 24 e 25 sono esercitati a mezzo dell'ufficio ispettivo previsto dall'articolo 1 della legge regionale 23 dicembre 1962, n. 25, e successive modifiche.”*

Art. 27, legge regionale n. 44/91: *“In caso di accertate, gravi disfunzioni di servizi comunali e provinciali, l'Assessore regionale per gli enti locali può provvedere alla nomina di un commissario-provveditore per la riorganizzazione, l'istituzione o la regolamentazione dei servizi medesimi, la cui durata in carica non può eccedere il termine di sei mesi, salvo proroga per un periodo non superiore a tre mesi per gravi motivi. Il commissario-provveditore propone l'adozione dei necessari provvedimenti finali ai consigli degli enti interessati. Possono essere nominati commissari-provveditori funzionari della Regione, dello Stato o di enti pubblici, con qualifica dirigenziale, in servizio o a riposo, sempreché siano in possesso della particolare qualificazione richiesta dalla natura dell'incarico. Nel caso di nomina di funzionari esterni all'Amministrazione regionale il Presidente della Regione è autorizzato a fissare con proprio decreto l'emolumento da attribuire al commissario, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali. L'emolumento resta a carico dell'ente interessato.”*

⁵ **Art. 1, legge regionale n. 25/62:** *“Gli speciali controlli previsti dagli artt. 90, 91 ed in relazione ai detti articoli, dall'art. 159 del D.L.vo 29 ottobre 1955, n. 6 sono esercitati per mezzo di un apposito ufficio ispettivo dell'Assessorato regionale degli enti locali, composto di 12 unità di personale appartenenti alle carriere direttive e di concetto ed aventi un'anzianità di servizio non inferiore a 5 anni. L'ufficio può avvalersi altresì per i compiti*

composto da unità di personale “*appartenenti alle carriere direttive e di concetto ed aventi un'anzianità di servizio non inferiore a 5 anni*”.

In tal senso, sull'individuazione degli organi regionali concretamente competenti a realizzare l'intervento sostitutivo autorizzato alla legge, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare 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, in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'Ente sostituito (C.Cost. n. 112 del 2004, n. 313 del 2003 e n. 342 del 1994).

Già con la pronuncia n. 177 del 1988 la stessa Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che “*il controllo sostitutivo è un istituto presente in svariati settori del diritto pubblico, consistente in un potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure uno investito di una funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi*”.

Nella sostanza, il potere di sostituzione sembra connotarsi come un “*potere strumentale*” che la legge riconosce in capo ad una figura soggettiva nei confronti di un'altra per il caso in cui questa resti inerte nell'esercizio di funzioni di amministrazione attiva. Esso consente alla prima di sopperire all'inerzia della seconda, realizzando, in tal modo, una forma di cooperazione tra soggetti, ovvero una sostituzione interorganizzativa.⁶

Tutto ciò rappresentato, ad avviso di questo Ufficio, l'impianto normativo regionale esistente non consente di estendere a soggetti esterni alla pubblica amministrazione l'accesso all'Albo dei Commissari ad acta istituito presso il Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti.

Nel presupposto che la legge regionale può introdurre e disciplinare interventi sostitutivi regionali attivabili nel caso di inerzia o di inadempimento da parte degli Enti locali⁷,

ispettivi del personale dei ruoli periferici delle Commissioni di controllo appartenente alle carriere anzidette ed avente l'anzianità sopra specificata.”

⁶ **Bombardelli M., La sostituzione amministrativa, Padova, 2004,**

⁷ **sentenza n. 43 del 2004 corte costituzionale**

potrebbe ipotizzarsi un intervento legislativo in questa direzione, nel rispetto, tuttavia, dei principi costituzionali sopra esplicitati e tale da non snaturare il rapporto di intersoggettività tra le amministrazioni pubbliche coinvolte.

Intervento normativo che, in ogni caso, non potrebbe compromettere la preventiva verifica dell'effettiva assenza, all'interno dell'Amministrazione pubblica, delle professionalità adeguate ed in grado di far fronte alle esigenze, mediante una reale ricognizione.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 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".

F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico