

# l'unione DELLE PROVINCE SICILIANE



notiziario d'informazione

ANNO XXVIII - N°4

Palermo, 1 Marzo 2010

## **IN QUESTO NUMERO**

- 18 marzo alle ore 16,00 / CONTEMPORANEA SEDUTA STRAORDINARIA DEI NOVE CONSIGLI PROVINCIALI PER APPROVARE UN DDL SULLA COSTITUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE AA.LL. DA PRESENTARE ALL'ARS
  - ADOTTATI DALLE PROVINCE PROVVEDIMENTI SULLA DISCIPLINA DELLE AUTORIZZAZIONI ALLE EMISSIONI ATMOSFERICHE
  - INDICATE DALL'UPI LE PRIORITA' DELLE RIFORME NECESSARIE AL PAESE E CHE COINVOLGANO LE PROVINCE
  - MESSINA: APPROVATO DAL CONSIGLIO PROVINCIALE DDL PER LA TUTELA E LA GESTIONE PUBBLICA DELLE ACQUE
  - LE INIZIATIVE MESSE IN ATTO DAL PRESIDENTE AVANTI PER LA PROMOZIONE DEL TURISMO NEL PALERMITANO
  - TRIBUNA LIBERA – IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA CONSIGLIO E GIUNTA PER L’AFFIDAMENTO DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI MEDIANTE CONVENZIONE
- di Massimo Greco*
- ATTIVITA' DELL'URPS

**Il 18 marzo alle ore 16,00**  
**CONTEMPORANEA SEDUTA STRAORDINARIA DEI NOVE**  
**CONSIGLI PROVINCIALI PER APPROVARE UN DDL SULLA**  
**COSTITUZIONE IN SICILIA DEL CONSIGLIO REGIONALE**  
**DELLE AA.LL. DA PRESENTARE ALL'ARS**

Una seduta straordinaria, da tenersi il 18 marzo alle ore 16, dei nove consigli delle province regionali, è stata concordata dai presidenti dei consigli provinciali riuniti nella Consulta all'Urps, per approvare il testo del disegno di legge che prevede la costituzione in Sicilia del Consiglio regionale delle Autonomie locali. Il ddl già esitato dal Comitato esecutivo, si propone- come si legge nella relazione introduttiva- " di dare attuazione al IV comma dell'art. 123 della Costituzione, aggiunto dall'art. 7 della legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, che espressamente recita: "In ogni regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle Autonomie locali, quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali". Il comma 2 dell'art. 1 del ddl precisa che "il Consiglio delle AA.LL., organo di rappresentanza unitaria delle Istituzioni locali in Sicilia, favorisce la partecipazione delle Istituzioni locali all'attività legislativa, di controllo e di direzione dell'Assemblea regionale siciliana, in attuazione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà". Il ddl, una volta approvato dai Consigli provinciali, sarà presentato all'Ars da tutte le nove province regionali.

\* \* \* \* \*

**ADOTTATI DALLE PROVINCE I PROVVEDIMENTI**  
**SULLA DISCIPLINA DELLE AUTORIZZAZIONI**  
**ALLE EMISSIONI ATMOSFERICHE**

Le province regionali stanno adottando i provvedimenti relativi alla disciplina delle autorizzazioni alle emissioni atmosferiche per impianti e attività in deroga. L'adozione fa seguito al trasferimento da parte della Regione siciliana delle competenze sul rilascio delle autorizzazioni per attività a ridotto inquinamento atmosferico e a ridotto inquinamento ambientale, già stabilita dalla legge regionale 3 ottobre 1995, N.71. Le autorizzazioni da adottare riguardano gli impianti e/o le attività produttive di seguito elencate:

— *pulizia a secco di tessuti e pellami con utilizzo di impianti a ciclo aperto e utilizzo giornaliero massimo complessivo di solventi non superiore a 20 kg.;*

- *riparazione e verniciatura di carrozzerie di autoveicoli, mezzi e macchine agricole con utilizzo di impianti a ciclo aperto e utilizzo complessivo di prodotti vernicianti pronti all'uso giornaliero massimo complessivo non superiore a 20 kg.;*
- *tipografia, litografia, serigrafia, con utilizzo di prodotti per la stampa (inchiostri, vernici e similari) giornaliero massimo complessivo non superiore a 30 kg.;*
- *produzione di mobili, oggetti, imballaggi, prodotti semifiniti in materiale a base di legno con utilizzo giornaliero massimo complessivo di materie prime non superiore a 2.000 kg.;*
- *verniciatura, laccatura, doratura di mobili ed altri oggetti in legno con utilizzo di prodotti vernicianti pronti non superiore a 50 kg./g.;*
- *torrefazione di caffè ed altri prodotti tostati con produzione non superiore a 450 kg./g.;*
- *utilizzazione di mastici e colle con consumo complessivo di sostanze collanti non superiore a 100 kg./g.;*
- *produzione di oggetti artistici in ceramica, terracotta o vetro in forni in muffola discontinua con utilizzo nel ciclo produttivo di smalti, colori e affini non superiore a 50 kg./g.;*
- *molitura cereali con produzione non superiore a 1.500 kg./g.;*
- *prodotti in calcestruzzo e gesso in quantità non superiore a 1.500 kg./g.;*
- *saldatura di oggetti e superfici metalliche.*

\* \* \* \* \*

**Nel corso del dibattito del 25 e 26 febbraio a Roma  
INDICATE DALL'UPI LE PRIORITA' DELLE RIFORME  
NECESSARIE AL PAESE E CHE COINVOLGANO LE PROVINCE**

**L**e due giornate del 25 e 26 febbraio dedicate al dibattito promosso dall'Upi sul tema "Riformare il Paese. Le province si confrontano con l'Italia che cambia" sono servite, come ha precisato il presidente dell'Upi Giuseppe Castiglione, a segnare un momento di confronto alto e trasversale con le massime autorità istituzionali e parlamentari nazionali, sulle riforme necessarie al Paese, che per l'Upi sono quelle costituzionali, amministrative, del sistema fiscale e del sistema del welfare e del lavoro.

Il Presidente dell'UPI ha indicato quelle che per le province costituiscono le priorità: istituzione della commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata con i rappresentanti di Regione, Province e Comuni; istituzione di un Senato federale rappresentativo dei territori e delle Autonomie locali, attraverso il coinvolgimento diretto di Regioni, Province e Comuni; consentire l'accesso diretto alla Corte Costituzionale anche alle Province ed ai Comuni; proseguire con l'attuazione del

federalismo fiscale e della carta delle autonomie, per assegnare competenze e risorse agli Enti locali; costituzionalizzare la Conferenza unificata.

E' stato presentato anche un documento per promuovere la realizzazione di un sistema regionale delle autonomie locali. “ Vogliamo si legge nel documento una Regione che si concentri sulle sue funzioni legislative, di indirizzo e di programmazione, che trasferisca ai comuni e alle province le funzioni e il governo di area vasta”

\* \* \* \* \*

**Approvato dal consiglio provinciale di Messina**  
**DDL PER LA TUTELA E LA GESTIONE**  
**PUBBLICA DELLE ACQUE**

**U**n disegno di legge che propone la tutela e la gestione pubblica delle acque in Sicilia è stato approvato all'unanimità dal consiglio della provincia regionale di Messina.

Il disegno di legge, che si cercherà di far presentare all'Ars, evidenzia l'importanza dell'acqua quale bene naturale di tutta la collettività, risorse insostituibile e necessaria per la vita dell'uomo ed è per questo che la risorsa idrica non può essere oggetto di speculazione commerciale ed economica in danno del cittadino utente.

\* \* \* \* \*

**LE INIZIATIVE MESSE IN ATTO DAL PRESIDENTE AVANTI**  
**PER LA PROMOZIONE DEL TURISMO NEL PALERMITANO**

**L**a provincia regionale di Palermo lancia i suoi prodotti turistici per invogliare i turisti non solo a visitare Palermo e i suoi circuiti turistici della provincia, ma anche a soggiornarvi.

Due le iniziative più significative: il “week-end di primavera”, dal 21 marzo al 21 giugno, che consentirà agli ospiti delle ventiquattro strutture del circuito turistico di usufruire di una camera doppia al prezzo della singola e di avere anche dei ticket speciali, che prevedono la riduzione fino al 30% nei ristoranti, nei musei, nei teatri e nei negozi consorziati; l'aggiunta del 10% al contributo erogato dal Governo nazionale con i “bonus vacanze”.

Per gli ospiti beneficiari del contributo pubblico, inoltre, che per esaurimento dei fondi statali o per altri motivi non hanno ricevuto il bonus, lo sconto sarà pari al 20% sulle spese complessive di alloggio.

\* \* \* \* \*

**TRIBUNA LIBERA****II RIPARTO DI COMPETENZE TRA CONSIGLIO E GIUNTA  
PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI  
MEDIANTE CONVENZIONE***di Massimo Greco \**

**U**no dei quesiti che assilla gli amministratori degli enti locali siciliani riguarda il riparto di competenza tra la giunta e l'organo consiliare con particolare riferimento all'istituto della convenzione per l'affidamento di servizi pubblici locali. La questione è stata più volte affrontata dalla giurisprudenza amministrativa che ne ha delineato i contorni applicativi per evitare di incorrere nel tradizionale vizio di legittimità per incompetenza dell'organo deliberante.

**Il quadro normativo**

Il nuovo sistema normativo in materia di enti locali ha modificato il precedente modello organizzativo che, pur attribuendo attraverso un'elencazione di competenze a favore del consiglio comunale con l'art. 131 del T.U. n. 148/1915, riconosceva allo stesso anche la cognizione di altri affari relativi all'amministrazione che non fossero diversamente demandati ad altri organi. La legge n. 81 del 1993, introducendo nuove norme in tema di elezione diretta dei vertici degli enti locali e di nomina della giunta, ha ulteriormente accentuato la demarcazione tra l'organo consiliare e quello esecutivo rappresentato dalla giunta, rafforzando l'indirizzo già dato con la citata legge n. 142/90.

Nell'art. 32, comma 1, della legge n. 142/1990 il consiglio è l'organo d'indirizzo politico-amministrativo al quale sono attribuiti "atti fondamentali" che sono analiticamente elencati al comma 2. Il ruolo del consiglio comunale va ragionevolmente riferito alle sole determinazioni che comportano un'effettiva incidenza sulle scelte fondamentali dell'ente, mentre la giunta resta investita del compito di attuare gli indirizzi formulati dall'organo elettivo, eventualmente anche svolgendo attività sempre con finalità esecutivi, ma che implichi una valutazione di natura in qualche misura politico-amministrativa e, come tale, non spettante alla competenza della dirigenza.

Nell'ordinamento siciliano è stata unificata la fonte legislativa che disciplinava le competenze dei consigli comunali e provinciali con l'abrogazione implicita dell'art. 29 della l.r. n. 9/86, come sostituito dall'art. 20 della l.r. n. 26/93. Dette competenze vengono individuate esclusivamente tra quelle indicate nell'art. 32 della legge n. 142/90, come introdotto dall'art. 1 della l.r. n. 48/91 e poi modificato con l'art. 26 della l.r. n. 7/92, 78 della l.r. n. 10 del 12/01/1993, 45 della l.r. n. 26/93 e 2, comma 3, della l.r. 08/01/1996 n. 4. "*Va rilevato, in tal*

*modo, che si sposta ulteriormente l'asse del sistema delle competenze, in sintonia con la riforma dell'elezione diretta degli organi monocratici locali, tra detti organi in cui si incentra l'esecutivo ed i consigli. Assumono evidenza, per le competenze consiliari, i profili di carattere normativo, organizzativo e di gestione di base disciplinati”<sup>1</sup>.*

### **Il caso in specie**

L'art. 20 della l.r. n. 26/93, nell'indicare espressamente gli atti fondamentali di competenza dell'organo consiliare, alla lettera f), prevede: *“l'affidamento di attività e servizi mediante convenzione, l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi e la partecipazione dell'ente a società di capitali”*. Si tratta di capire se, una volta consumato l'atto di affidamento del servizio mediante convenzione (tipologia riconducibile all'ipotesi dell'*in housing*) a cura del consiglio, i successivi atti pertinenti l'aspetto contrattuale della convenzione dovranno essere deliberati dallo stesso organo o se dovranno essere adottati dall'organo esecutivo. L'approccio interpretativo deve essere costituzionalmente orientato nel segno della separazione delle competenze voluta dalla riforma delle autonomie locali.

In materia, è stato ritenuto che, avendo il consiglio comunale stabilito, con apposita delibera, che si doveva procedere a nuova concessione della gestione di un servizio pubblico (la piscina comunale), legittimamente la giunta aveva provveduto, nell'ambito delle ulteriori valutazioni di carattere amministrativo necessarie per procedere al concreto affidamento del servizio, alla scelta delle modalità attuative della direttiva fissata in sede consiliare<sup>2</sup>. Inoltre, *“E' del tutto illogico e va escluso ritenere che il consiglio deliberi su di ogni variazione della partecipazione, in quanto porrebbe in essere una funzione invasiva dei poteri gestionali affidati alla giunta”<sup>3</sup>*. Ancora, *“E' evidente, quindi, che la cosiddetta scelta politica si esaurisce con l'inserimento dell'opera nell'elenco triennale, mentre tutta l'attività successiva è attività di gestione, vale a dire attività di valutazione tecnica consequenziale a quella scelta che, coerentemente e necessariamente, ai sensi del decreto legislativo n. 267 del 2000, è nella esclusiva competenza dei dirigenti”<sup>4</sup>*. Secondo il Ministero dell'Interno, l'affidamento in convenzione di un servizio pubblico non può configurare alcun provvedimento di concessione, rivestendone invece, la natura giuridica di atto di mera esecuzione, rispetto alla scelta di gestione già operata dal consiglio<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Assessorato Reg.le Autonomie Locali, Circolare n. 6 del 08/08/1996.

<sup>2</sup> Cons. Stato, sez. V, sent. 9/12/2002 n. 6764.

<sup>3</sup> Tar Campania, sent. n. 1138/1998.

<sup>4</sup> Cons. Stato, dec. 5136/2009.

<sup>5</sup> Ministero dell'Interno – Direzione Generale dell'Amm.ne Civile, note nn. 15900/1005 bis/23 dell'8/09/1995 e 15900/12981/1 bis/23 L. 142 del 26/10/96.

Relativamente alla fattispecie della modalità di affidamento mediante “convenzione” – anche se relativa al caso di servizi gestiti in convenzione tra Enti pubblici - si registra un interessante orientamento del Consiglio di Giustizia Amministrativa per il quale, “*Secondo quanto prevede il III comma dell’art. 13 della L.r. n. 7 del 1992 le competenze della giunta comunale sono quelle previste dall’art. 15 della L.r. n. 44 del 1991 e successive modifiche, ove, tra le diverse materia attribuite nel 3° comma, alla lettera a) si rinviene <<... e tutti i contratti in generale>>. Pertanto, l’attività decisionale sulla convenzione tra il CIE ed il Comune di Comiso resta ricompresa nella “materia” di cui alla norma citata e riservata, quindi alla giunta. La situazione finanziaria della convenzione, per la quale il relativo art. 3 sembra prevedere un comodato comunque gratuito di nove anni di locali assegnati al CIE ed un avere mensile di 200.000 a carico del Comune per spese varie, sembra invece, di competenza del Consiglio comunale, ai sensi della lett. 1) del II c. dell’art. 32 della legge 142/90, come modificato dall’art. 1, lett. e), n. 6 della L. r. n. 48 del 1991”<sup>6</sup>.*

### **Conclusioni**

Appare chiaro, quindi, che la competenza del consiglio o della giunta scatta a seconda dell’incidenza del provvedimento sulla convenzione. Se l’atto fondamentale attraverso il quale viene veicolato l’indirizzo politico del consiglio risulta già adottato, gli adempimenti consequenziali anche di carattere negoziale rimangono nella competenza della giunta. Se invece, la convenzione attraverso la quale si è originariamente affidato un servizio subisce modifiche rilevanti tali da incidere sulle clausole preesistenti ovvero sull’aspetto finanziario della stessa, configurandosi una novazione del rapporto contrattuale, la competenza rimane in capo all’organo consiliare. E d’altra parte, l’art. 1230 del codice civile, inserito nel Capo IV, relativo ai “*modi di estinzione delle obbligazioni diversi dell’adempimento*”, e che si occupa specificatamente della “*novazione oggettiva*”, dispone che “*l’obbligazione si estingue quando le parti sostituiscono all’obbligazione originaria una nuova obbligazione con oggetto o titolo diverso. La volontà di estinguere l’obbligazione precedente deve risultare in modo non equivoco*”.

**\* Presidente del Consiglio provinciale di Enna**

\* \* \* \* \*

---

<sup>6</sup> C.G.A. Sezioni riunite, parere 13/11/2001 n. 1458.

**ATTIVITA' DELL'URPS**

**16 FEBBRAIO 2010**

- Riunione della “**Consulta dei Presidenti dei Consigli Provinciali**”.

**17 FEBBRAIO 2010**

- Riunione della X Commissione “*Turismo, Sport, Spettacolo, Tempo libero*”.

**18 FEBBRAIO 2010**

- Riunione della V Commissione “*Agricoltura, Caccia e Pesca, Ex Comunità Montane, Artigianato*”

**19 FEBBRAIO 2010**

- Riunione dei **Segretari Generali delle Province**, coordinata dal Direttore, on. Michele Mongiovì.

**23 FEBBRAIO 2010**

- Riunione del *Comitato Esecutivo*, on all'o.d.g. l'attività dell'Urps.

**24 FEBBRAIO 2010**

- Riunione della I Commissione “*Finanza locale, Bilancio*”

\* \* \* \* \*