

REPUBBLICA ITALIANA  
CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Adunanza di Sezione del 18 ottobre 2016

NUMERO AFFARE 00411/2016

OGGETTO: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica.

Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. f), l.r. n. 10/2000, della Regione Siciliana – Assessore alle autonomie locali, sulla interpretazione delle disposizioni della l. r. 11 agosto 2016 n. 17, pubblicata nella GURS n. 38 del 2 settembre 2016.

LA SEZIONE

Vista la richiesta prot. n. 14131 del 27/09/2016 (pervenuta in data 28 settembre 2016) con cui la Regione Siciliana-Assessore alle Autonomie locali ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Simonetta Vaccari;

PREMESSO E CONSIDERATO

1. Con nota n. prot. 14131 del 27/09/2016 la Regione Siciliana – Assessore alle autonomie locali, ha richiesto parere, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. f), l.r. n. 10/2000, sulla corretta interpretazione delle disposizioni della l. r. 11 agosto 2016 n. 17, pubblicata nella GURS n. 38 del 2 settembre 2016 (Disposizioni in materia di elezione del Sindaco e del consiglio Comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di nome in materia di organo di revisione economica- finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali).

Nella nota si specifica che l'art. 5 della legge in esame – novellando l'art. 11, l.r. 15 settembre 1997, n. 35 – sancisce il principio che la cessazione di un organo comunale elettivo (consiglio o sindaco) determina automaticamente la cessazione anticipata anche dell'altro e della giunta, la nomina di un commissario straordinario e l'avvio delle procedure dirette all'indizione delle nuove elezioni.

Le disposizioni di cui all'art. 5 sopra citato, in particolare:

- a) al comma 1 lett. a) ha sostituito il previgente comma 1 dell'art. 11, l.r. n. 35/1997 in materia di decadenza, dimissioni, rimozione, morte o impedimento permanente del Sindaco;
- b) al comma 1 lett. b) ha introdotto un nuovo comma dopo il comma 1 dell'art. 11, l.r. 35/1997: comma 1-bis in materia di efficacia delle dimissioni del Sindaco;
- c) al comma 1, lett. c) ha disposto la sostituzione del previgente comma 2 dell'art. 11, l.r. 35/1997, con i nuovi commi 2 (in materia di cessazione del consiglio comunale per dimissioni dei consiglieri) e 2-bis (in materia di cessazione del consiglio comunale per qualunque altra causa diversa dalle dimissioni dei consiglieri);
- d) al comma 1, lett. d) ha disposto la sostituzione di alcune parole contenute nel previgente comma 4 dell'art. 11, l.r. 35 /1997.

2. La nota afferma che, in assenza di una norma transitoria specifica, risulta pacifico che le disposizioni di cui ai commi 1, 1-bis e 4 dell'art. 11, l.r. n. 35/1997 – come sostituito ed integrato dall'art. 5, comma 1, lett. a) lett. b) e lett. d), l.r. n. 17/2016 – in materia di decadenza, dimissioni (con le nuove modalità da essa recate), rimozione, morte o impedimento permanente del Sindaco e “commissariamento” trovano immediata applicazione, a decorrere dalla entrata in vigore della citata l.r. n. 17/2016.

Invece, per quanto attiene alle disposizioni contenute nel comma 2 dell'art. 11, l.r. n. 35/1997, come sostituito dall'art. 1 lett. c), l.r. n. 17/2016, in materia di cessazione del consiglio comunale per dimissioni dei consiglieri, la tecnica legislativa della novella recante la sostituzione parziale o integrale dei commi dell'articolo del testo previgente, utilizzata nella stesura del suddetto testo normativo, ha determinato posizioni interpretative discordanti.

In particolare si pone la seguente alternativa esegetica:

- a) il comma 2, dell'art. 11, l.r. n. 35/1997 come novellato, si applicherebbe a partire dal primo rinnovo degli organi comunali successivo alla data di entrata in vigore della l.r. n. 17/2016, mentre il comma 2-bis del citato art. 11 sarebbe di immediata applicazione anche alle consiliature comunali in corso;
- b) sia il comma 2 che il comma 2-bis dell'art. 11, l.r. n. 35/1997 come novellato, si applicherebbero a partire dal primo rinnovo degli organi comunali successivo alla data di entrata in vigore della l.r. n. 17/2016.

3. In sintesi, in base a entrambe le due citate opzioni esegetiche non è controverso che il comma 2 dell'art. 11 l.r. n. 35/1997, come novellato, si applica solo a partire dalle prossime consiliature, mentre il quesito verte specificamente sul regime transitorio del nuovo comma 2-bis: se esso sia di applicazione immediata, anche alle consiliature in corso, o se invece si applichi a partire dalle prossime, al pari del comma 2.

4. Si premette che l'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana (r.d.lgs. n. 455/1946) alla lett. o) attribuisce alla Regione Siciliana competenza legislativa esclusiva sul regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative.

La Corte costituzionale, ha ritenuto che tale materia includa la competenza della Regione Siciliana a disciplinare le elezioni comunali, tuttavia con il limite della riserva di legge statale nella materia dell'art. 51 Cost., vale a dire il diritto politico dei cittadini italiani di accesso alle cariche politiche in condizioni di eguaglianza (Corte cost. 26 giugno – 8 luglio 1957 n. 105 e 19-26 giugno 1969 n. 108), e della riserva di legge statale in materia di contenzioso elettorale (Corte cost. 19 aprile – 5 maggio 1995 n. 154).

5. Tanto premesso, va rilevato che la l.r. n. 17/2016 oltre a modificare il sistema elettorale degli enti locali, per quanto concerne il richiesto parere disciplina la sorte degli organi elettivi di detti enti, con un sostanziale allineamento al principio che si desume dalla disciplina statale, e segnatamente dal d.lgs. n. 267/2000, del simul stabunt simul cadent (artt. 52, 53, 141, 143 d.lgs. n. 267/2000), sia pur con alcune significative differenze (quanto al quorum della mozione di sfiducia del Consiglio al Sindaco – cfr. art. 52 d.lgs. n. 267/2000 e art. 4 l.r. n. 17/2016 – e quanto al quorum di dimissioni dei consiglieri comunali, rilevante al fine dello scioglimento del consiglio – cfr. art. 141, comma 1 lett. b) n. 3, d.lgs. n. 267/2016 e art. 11, comma 2 l.r. n. 35/1997).

6. Significative, per quel che interessa ai fini del presente quesito, le modifiche alla disciplina relativa alla sorte del sindaco in caso di scioglimento del consiglio comunale per qualsivoglia causa:

– in precedenza (v. testo originario dell'art. 11, comma 2, l.r. n. 35/1997), lo scioglimento del consiglio, per qualsivoglia causa, non determinava la decadenza del sindaco e della giunta, ma solo il commissariamento del consiglio, con permanenza del sindaco e della giunta;

– l'art. 5 l.r. n. 17/2016 novella l'art. 11, l.r. n. 35/1997, per quel che interessa ai fini del quesito, sostituendo il comma 2 dell'art. 11 con i commi 2 e 2-bis; il nuovo comma 2 disciplina il caso di scioglimento del consiglio comunale per dimissioni di una maggioranza qualificata di consiglieri, il nuovo comma 2-bis disciplina lo scioglimento del consiglio comunale per altri motivi; tuttavia in entrambe le ipotesi, allo scioglimento del consiglio consegue la decadenza del sindaco e della giunta, e dunque il commissariamento di tutti gli organi politici dell'ente, e non solo, come in precedenza, del consiglio comunale.

7. Il comma 2 dell'art. 5, l.r. n. 17/2016 detta una disciplina transitoria stabilendo che “le disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 11 della l.r. n. 35/1997, come sostituito dal presente articolo, si applicano a decorrere dal primo rinnovo degli organi comunali successivo alla entrata in vigore della presente legge”.

7.1. Si pone, dunque, la questione esegetica se tale regime transitorio valga solo per il comma 2 o anche per il comma 2-bis, del novellato art. 11, l.r. n. 35/1997.

A parere del Consiglio sia il canone della interpretazione letterale che quello della interpretazione sistematica, logica e costituzionalmente orientata inducono ad optare per la seconda soluzione.

7.2. Sul piano letterale, l'art. 5, comma 2 l.r. n. 17/2016 detta il regime transitorio per “le disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 11 della l.r. n. 35/1997, come sostituito dal presente articolo”. Tale previsione va raccordata con l'art. 5, comma 1, lett. c), l.r. n. 17/2016, secondo cui “il comma 2 è sostituito dai seguenti”, e seguono i nuovi commi 2 e 2-bis.

E' allora chiaro, sul piano testuale, che il vecchio comma 2 è stato “sostituito” sia dal comma 2 che dal comma 2-bis, e che la norma transitoria, quando si riferisce al comma 2 “come sostituito”, si riferisce sia al comma 2 che al comma 2-bis, in quanto anche il comma 2-bis è sostitutivo del vecchio comma 2, e anche esso è perciò incluso nel regime transitorio.

7.3. Sul piano sistematico, di regola le nuove discipline dispongono per l'avvenire, e riforme ordinamentali che incidono su organi di enti costituzionali, quali sono gli enti locali, operano con effetto dalle successive elezioni.

La stessa l.r. n. 35/1997, nella sua originaria formulazione, dettò una norma transitoria volta a renderla applicabile a partire dalle consiliature successive (art. 18).

Vale a tal proposito richiamare gli artt. 11 e 14 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice

civile, e in particolare l'art. 11 che prevede che una norma possa disporre solo per l'avvenire e conseguentemente esclude che possa essere applicata per situazioni relative a rapporti o situazioni sorti prima della sua vigenza.

7.4. Una interpretazione di segno opposto, che consentisse di dichiarare decaduti sindaci e giunte dei Comuni i cui consigli comunali venissero sciolti per cause diverse dalle dimissioni, già dalla consiliatura in corso, e ad elezioni già espletate, consentirebbe alla legge di incidere, sulla base di regole del gioco mutate in corso d'opera in ordine al permanere dei requisiti per la carica di Sindaco, da un lato sulle scelte effettuate dalla sovranità dei cittadini mediante le elezioni del Sindaco, e dall'altro sul diritto di elettorato passivo dei cittadini che sono stati eletti Sindaci. Siffatta interpretazione non si sottrarrebbe a seri dubbi di legittimità costituzionale.

Per converso, l'esegesi qui accolta è conforme al principio secondo cui, in assenza di una chiara ed espressa previsione normativa di segno contrario, va sostenuta un'interpretazione della disciplina che privilegi la sopravvivenza dell'organo democraticamente eletto.

7.5. Sul piano logico non si comprenderebbe perché la vecchia disciplina resterebbe in vigore, con il commissariamento del solo consiglio ed il perdurare di sindaco e giunta, nel caso di venir meno del consiglio per ragioni di ordine politico (le dimissioni in blocco) e non nel caso di venir meno del consiglio per ragioni di ordine tecnico giuridico. Sempre sul piano logico, non si comprenderebbe la ragione, e soprattutto l'urgenza, di differenziare nel regime transitorio l'ipotesi del comma 2 e del comma 2-bis.

E siffatta differenziazione potrebbe dare luogo a dubbi di costituzionalità oltre che sotto il già evidenziato profilo del cambio delle regole del gioco in corso di partita, incidendo sulle scelte dei cittadini elettori, anche sotto il profilo del principio di razionalità sotteso all'art. 3 della Costituzione.

7.6. In conclusione questo Consiglio è dell'avviso che la disciplina transitoria dettata dall'art. 5, comma 2, l.r. n. 17/2016 si applica sia all'ipotesi del comma 2 che a quella del comma 2-bis dell'art. 11, l.r. n. 35/1997, come novellato dal citato art. 5.

P.Q.M.

Si esprime il parere richiesto nei sensi indicati in motivazione.

<p>REPUBBLICA ITALIANA</p>  <p><b>REGIONE SICILIANA</b>  ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI  E DELLA FUNZIONE PUBBLICA  Dipartimento delle Autonomie Locali  Servizio 1 "Assetto istituzionale e  territoriale degli enti locali"</p>	<p>Codice Fiscale: 80012000826  Partita IVA: 02711070827  Via Trinacria, 34/36 - 90144 Palermo  Tel. 091.7074806 - Fax 091.7074866  dipartimento.autonomie.locali@cermail.regione.sicilia.it  autonomie.locali.servizio1@regione.sicilia.it</p>
--	---

**Oggetto: Richiesta parere ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. f) della legge regionale n. 10/2000 – Legge regionale n. 17/2016 – Cessazione organi comunali: decorrenza nuove disposizioni**

**Ecc.mo CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**  
**Via Filippo Cordova, 76**  
**PALERMO**

Nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 38 del 2 settembre 2016 è stata pubblicata la legge regionale 11 agosto 2016, n. 17 recante *"Disposizioni in materia di elezione del Sindaco e del Consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico – finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali"*.

L'articolo 5 della legge in esame – modificando l'articolo 11 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35, e s.m.i. – sancisce il principio, in forza del quale la cessazione anticipata di uno degli organi comunali determina automaticamente la cessazione anticipata anche degli altri organi, la nomina di un commissario straordinario e l'avvio delle procedure dirette all'indizione delle nuove elezioni. Più in particolare l'art. 5 sopra citato:

- al **comma 1, lett. a)** ha sostituito il previgente comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997 in materia di *decadenza, dimissioni, rimozione, morte o impedimento permanente del Sindaco*;
- al **comma 1, lett. b)** ha introdotto un nuovo comma (comma 1-bis in materia di *efficacia delle dimissioni del Sindaco*) dopo il comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997;
- al **comma 1, lett. c)** ha disposto la sostituzione del previgente comma 2 dell'art. 11 della legge regionale n. 35/1997, con i nuovi commi 2 (in materia di *cessazione del consiglio comunale per dimissioni dei consiglieri*) e 2-bis (in materia di *cessazione del consiglio comunale per qualunque altra causa*);

- al **comma 1, lett. d)** ha disposto la sostituzione di alcune parole contenute nel previgente comma 4 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997.

In assenza di una norma specifica, risulta pacifico che le disposizioni di cui ai commi 1, 1-bis e 4 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997 – come sostituito e integrato dall'articolo 5, comma 1, lett. a), lett. b) e lett. d) della legge regionale n. 17/2016 – in materia di “decadenza, dimissioni (con le nuove modalità recate dalla legge regionale n. 17/2016), rimozione, morte o impedimento permanente del Sindaco” e “commissariamento”, trovano immediata applicazione, a decorrere dall'entrata in vigore della più volte citata legge regionale n. 17/2016.

Per quanto attiene alle disposizioni contenute nel comma 2 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997, come sostituito dall'articolo 5, comma 1, lett. c) della legge regionale n. 17/2016, in materia di “cessazione del consiglio comunale per dimissioni dei consiglieri”, sembrerebbe che la tecnica legislativa della novella recante la sostituzione parziale o integrale dei commi dell'articolo del testo previgente, utilizzata nella stesura del suddetto testo normativo, abbia determinato posizioni interpretative discordanti da quelle della Amministrazione.

Infatti, sul punto, con la predetta disposizione il legislatore ha disposto la sostituzione del previgente comma 2 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997 con i seguenti nuovi commi, introdotti dall'articolo 5, comma 1, lett. c) della legge regionale n. 17/2016:

- comma 2, riguardante la “cessazione del consiglio comunale per dimissioni dei consiglieri”;
- comma 2-bis, riguardante la “cessazione del consiglio comunale per qualunque altra causa”.

All'evidenza, quindi, con la sostituzione in parola si può dire, più correttamente, che è stato modificato il richiamato comma 2 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997 e, contestualmente, è stato aggiunto il successivo comma 2-bis.

Ai fini della decorrenza delle disposizioni di cui si discute, sono state introdotte le disposizioni contenute all'art. 5, comma 2, della stessa legge regionale n. 17/2016 che stabilisce espressamente: *“Le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997, come sostituito dal presente articolo, si applicano a decorrere dal primo rinnovo degli organi comunali successivo alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Quest'ultima disposizione, tenuto conto della stesura del testo normativo che ha comportato, di fatto, come sopra accennato, la modifica del comma 2 dell'art. 11 della legge regionale n. 35/1997 e, contestualmente, l'introduzione di un nuovo comma (2-bis), si presterebbe ad una duplice interpretazione:

- a) limitata – letteralmente – alla sola nuova versione del comma 2 introdotto dall'art.5, comma 1, lett. c) della legge regionale n. 17/2016 ;
- b) ovvero, estesa ai commi 2 e 2-bis che, secondo quanto espressamente indicato dal recente testo normativo, sostituiscono il comma 2 dell'art. 11 della legge regionale n. 35/1997.

Applicando la predetta disposizione al solo comma 2 del nuovo testo dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997, questa Amministrazione ha ritenuto:

- 1) immediatamente applicabile la disposizione contenuta al comma 2-bis del nuovo testo dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997;
- 2) rinviabile *al primo rinnovo degli organi comunali successivo alla data di entrata in vigore della medesima legge*, la disposizione contenuta al comma 2 del medesimo nuovo testo dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997.

Diversi amministratori locali e qualche deputato regionale sono, però, giunti a diversa conclusione, apprezzando i due commi sopra indicati non disgiuntamente, ma come costituenti un *unicum* inscindibile, rappresentato dal nuovo testo del comma 2 dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997; in tal caso, le disposizioni contenute nei commi 2 e 2-bis del nuovo testo dell'articolo 11 della più volte citata legge regionale n. 35/1997, decorrerebbero dal "primo rinnovo degli organi comunali successivo alla data di entrata in vigore della medesima legge".

Atteso che entrambe le interpretazioni possono essere sostenute da ragionamenti giuridici, al punto da esporre l'Amministrazione regionale alla possibilità di contenziosi, si chiede di conoscere l'autorevole avviso di codesto Eccellentissimo Consesso in ordine al problema specifico della decorrenza dei commi 2 e 2-bis del nuovo testo dell'articolo 11 della legge regionale n. 35/1997.

Si rimane in attesa di cortese riscontro, evidenziando che la questione riveste carattere di urgenza, atteso che – ferme restando le modalità indicate dall'art. 109-bis dell'O.R.E.L.L. – la problematica ha immediata reflessione sui procedimenti di commissariamento degli enti locali per mancata approvazione del rendiconto di gestione o per mancata deliberazione del bilancio di previsione, ad oggi in itinere.

L'Assessore  
On. A.L. Lantieri

Il Dirigente Generale  
Giuseppe Morale

Il Dirigente del Servizio  
Margherita Rizza