



Regione Siciliana

**ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI
E DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

DIPARTIMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Servizio 1 "Indirizzi generali e contenzioso. Enti di vasta area"

dipartimento.autonomie.locali@certmail.regione.sicilia.it

Prot. n. 2089

Data 05/02/2025

Rif.:

OGGETTO: Attività di consulenza giuridico/amministrativa svolta dal Dipartimento delle Autonomie Locali - Circolare sulle modalità di richiesta in riferimento alla resa dei pareri su quesiti interpretativi posti da parte dei Comuni e degli Enti di area vasta

TRASMESSA A MEZZO PEC

Alle Città Metropolitane di Palermo, Catania e Messina

Alla c.a.

- dei Sigg. Presidenti delle Città Metropolitane
- dei Sigg. Segretari delle Città Metropolitane
- dei Revisori dei Conti delle Città Metropolitane

LORO SEDI

Ai Liberi Consorzi Comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani

Alla c.a.

- dei Sigg. Presidenti dei Liberi Consorzi Comunali
- dei Sigg. Segretari dei Liberi Consorzi Comunali
- dei Revisori dei Conti dei Liberi Consorzi Comunali

LORO SEDI

A Tutti i Comuni della Regione siciliana

Alla c.a.

- dei Sigg. Sindaci
- dei Sigg. Segretari comunali
- dei Revisori dei Conti Comunali

LORO SEDI

A Tutti gli altri Enti di Area Vasta

Alla c.a.

- dei Sigg. Presidenti degli altri Enti di Area Vasta
- dei Sigg. Segretari degli altri Enti di Area Vasta
- dei Revisori dei Conti degli altri Enti di Area Vasta

LORO SEDI

e, p.c.

Al Presidente dell'A.N.C.I. Sicilia

Al Presidente dell'A.S.A.E.L.

Al Dipartimento regionale delle Autonomie Locali

Alla c.a.

- dei Sigg. Sigg. Dirigenti di Aree/Servizi del Dipartimento

CIRCOLARE N. 01 del 05/02/2025

Attività consultiva svolta dal Dipartimento regionale delle Autonomie Locali

Nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, il Servizio 1 del Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali "*Indirizzi generali e contenzioso. Enti di vasta area*" da diversi anni svolge una attività di consulenza giuridico/amministrativa in favore degli Amministratori locali e dei soggetti istituzionali dei Comuni e degli Enti di area vasta, che, sino ad oggi, è stata regolamentata dalla Circolare n. 7 del 17 marzo 2008, a tutt'oggi vigente.

In considerazione del lungo lasso di tempo trascorso, delle modificazioni e cambiamenti nel frattempo intercorsi nel contesto normativo-istituzionale, nonché delle numerose richieste di rilascio di pareri che pervengono al Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali da parte dei vari Organi dei Comuni e degli Enti di area vasta in ordine a svariate problematiche, si pone l'esigenza di un riaggiornamento della suddetta Circolare nell'ottica di un miglioramento della prestazione consulenziale resa, opportunamente temperato con l'occorrenza di non aggravare ed appesantire l'attività amministrativa dell'ufficio a seguito di richieste di parere allo stesso avanzate che si collocano al di fuori del perimetro di ammissibilità (per difetto di titolarità dei richiedenti, per vizio di forma, per l'estraneità della materia richiamata o per la ridondanza di richieste che richiamano l'interpretazione di disposizioni normative risaputamente già superate).

È di tutta evidenza che l'attività di consulenza svolta dal Dipartimento regionale delle Autonomie Locali a vantaggio delle Amministrazioni locali si armonizza naturalmente con le funzioni di vigilanza attribuitegli istituzionalmente.

Tuttavia, al fine di sgombrare il campo da possibili fraintendimenti ed equivoci sull'ampiezza dell'ambito di esercizio di detta attività consulenziale, preliminarmente, occorre brevemente richiamare la definizione di attività consultiva nel nostro ordinamento giuridico e i suoi caratteri fondamentali.

In diritto amministrativo, con "**attività consultiva**" si intende comunemente l'attività volta, non già a decidere per la cura di un interesse pubblico, ma a fornire valutazioni e giudizi su varie questioni in vista delle scelte finali adottate da un'amministrazione pubblica, ovvero, da un organo/soggetto amministrativo.

Recentemente la formula lessicale "**attività consultiva**" ha avuto riconoscimento e copertura formale a opera del legislatore nazionale, che, con l'art. 21, comma 1, lett. u), legge 11 febbraio 2005, n. 15, ha inserito la rubrica all'art. 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, intitolandolo appunto «*Attività consultiva*».

L'attività consultiva è **endogena** alla pubblica amministrazione in quanto si caratterizza per l'essere esercitata da organi amministrativi cui è stata attribuita la relativa funzione o comunque il compito, anche occasionale, di rendere consulenza ad altri organi o enti pubblici.

Gli organi a ciò preposti possono essere interni o esterni all'amministrazione procedente, ma devono per forza di cose essere apparati amministrativi stabilmente integrati all'interno dell'organizzazione pubblica.

L'attività consultiva, inoltre, si caratterizza per essere **ausiliaria** rispetto ad altre attività amministrative finalizzate all'assunzione di decisioni, in quanto detta funzione è strumentale a salvaguardare la qualità delle decisioni amministrative ed è, perciò, diretta ad aiutare chi debba prendere una decisione amministrativa ad assumerla nel modo migliore.

Poiché l'atto consultivo consegue ad una espressa richiesta da parte dell'organo decidente, detta attività si connota come attività **su impulso**, che, quindi, non può attivarsi autonomamente.

Altra caratteristica dell'attività consultiva è la sua **neutralità**, in quanto le amministrazioni che la svolgono non sono portatrici di interessi propri e restano estranee ad ogni manifestazione di volontà e ad ogni ruolo partecipativo, limitandosi a fornire all'autorità procedente, in modo disinteressato, gli elementi utili all'adozione del provvedimento decisionale.

L'attività consultiva si concretizza, principalmente (ma non necessariamente), nel rilascio di "**pareri**" consistenti in un giudizio in ordine all'azione che dovrà essere esplicata da parte di chi (l'amministrazione titolare della funzione attiva) li abbia voluti/dovuti richiedere.

Occorre tener presente che la dicitura giuridica di "parere" utilizzata dal legislatore a volte si riferisce ad un atto non riconducibile allo svolgimento della funzione consultiva, ancorché l'accezione prevalente trova conferma nell'art. 16, legge 241/1990 che, inequivocabilmente, sancisce che gli «*organi consultivi delle pubbliche amministrazioni*» rendono «*i pareri*».

Per quanto in Dottrina si distinguono **diverse tipologie** di pareri, classificati in relazione a differenti tassonomie, la distinzione che qui rileva ed interessa è quella fatta tra pareri obbligatori e facoltativi sulla base del regime giuridico della loro acquisizione e dell'attivazione della funzione consultiva.

I c.d. pareri **obbligatori** sono quelli la cui acquisizione è prescritta dalla legge a pena di illegittimità del provvedimento finale.

I c.d. pareri **facoltativi** sono quelli che la legge non prevede che debbano essere assunti e che, tuttavia, l'amministrazione procedente può richiedere di propria iniziativa quando ritiene di dovere essere supportata nell'assunzione della scelta finale da assumere.

In quest'ultimo caso è lecito ed appropriato parlare di **attività di consulenza giuridico/amministrativa**, svincolata da qualsiasi connotazione di obbligatorietà e di subordinazione all'adozione del provvedimento dell'amministrazione pubblica richiedente, relativamente alla quale l'unico limite che incombe sulla stessa è quello del rispetto del **principio del "non aggravamento" dell'attività amministrativa**, limitando la sottoposizione dei quesiti all'organo consultivo alle questioni effettivamente rilevanti, nell'ambito di una sintesi tra i principi di correttezza, imparzialità, ragionevolezza, economicità cui deve essere improntato l'agire della pubblica amministrazione.

Il Dipartimento regionale delle Autonomie Locali, e per esso il Servizio 1, non fornisce pareri su casi specifici, ma svolge attività di orientamento e indirizzo generale sull'assetto e sul funzionamento degli Enti locali, attraverso una consulenza giuridico/amministrativa in favore degli Amministratori locali e dei soggetti istituzionali comunali e degli Enti di vasta area siciliani, come, peraltro, indicato nella Circolare n. 7 del 17 marzo 2008 vigente sino ad oggi.

Difatti, ai sensi dell'art. 97, comma 2 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'assistenza giuridico/amministrativa degli organi comunali, è funzione assegnata ai Segretari comunali degli enti locali, per cui lo svolgimento delle predette funzioni di assistenza e di attività consultiva del Segretario è rivolto agli *"Organi dell'Ente"*, ai quali il Segretario deve fornire il proprio supporto e la propria consulenza giuridica, fermo restando, comunque, che la definizione dei procedimenti amministrativi rimane connessa alle precipe competenze e responsabilità delle Amministrazioni locali.

Quindi, mentre l'attività consultiva svolta dai Segretari comunali degli enti locali ha natura *endo-procedimentale*, l'attività di consulenza giuridico/amministrativa svolta dal Servizio 1 del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali non ha questa caratteristica, ponendosi al di fuori del procedimento amministrativo per la sua natura *etero-procedimentale*.

Ne deriva che gli atti resi dal Servizio 1 del Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali con il nomen-iuris di pareri non rientrano nell'alveo dei pareri propriamente detti riconducibili all'espletamento di una vera e propria attività consultiva per come definita nel nostro ordinamento giuridico.

Ne consegue, inoltre, che alla suddetta attività di consulenza giuridico/amministrativa non possono essere applicate le vigenti disposizioni di Legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990 in G.U. 18 agosto 1990 – L.R. 21 maggio 2019, n. 7 in G.U.R.S. 23 maggio 2019).

Pertanto, l'omesso riscontro alle richieste di parere da parte del Servizio 1 del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali non giustifica la mancata adozione del provvedimento amministrativo da parte delle amministrazioni richiedenti e, tantomeno, l'infondato richiamo ai principi del silenzio-assenso o del silenzio-diniego.

Già in passato, in relazione alla natura etero-procedimentale dei pareri resi dall'ufficio, la Circolare n. 7 del 17 marzo 2008, aveva tenuto a precisare che il riscontro da parte dell'ufficio è del tutto facoltativo e rimesso alla discrezionalità del Dipartimento, rammentando alle amministrazioni richiedenti che l'eventuale mancato rilascio della risposta non giustifica la non definizione del procedimento amministrativo.

Nella stessa Circolare n. 7/2008 era stato precisato che *"i pareri rilasciati dal Dipartimento, per la loro natura di mera interpretazione di norme di legge, non possono essere annoverati fra gli atti generali di imposizione, non vincolano l'Ente richiedente, che resta libero di non adottare un comportamento ad essi uniforme. Essi rappresentano una "dottrina dell'Amministrazione", vale a dire l'opinione di una parte e, quindi, possono essere disattesi.*

Trattandosi, quindi, esclusivamente di una interpretazione dell'Amministrazione, non vincolante per il richiedente, il parere rilasciato non è impugnabile innanzi al Giudice amministrativo (cfr. Cassazione civile, sez. Unite, 2 novembre 2007, n. 23031), come erroneamente teorizzato da qualche postulante.

In funzione delle sopra richiamate caratteristiche, la Circolare n. 7 del 17 marzo 2008 aveva disciplinato la suddetta attività di consulenza giuridico/amministrativa svolta dal Servizio 1 del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali nell'ambito delle competenze ascritte alla medesima struttura in relazione alle materie ordinamentali trattate con riferimento ai Comuni e agli Enti di area vasta, temperando l'interesse pubblico palesato dall'organo/amministrazione richiedente con il rispetto del principio del “*non aggravamento*” dell'attività amministrativa.

In tal senso, la suddetta Circolare ha correttamente indicato come ammissibile la sottoposizione di quesiti inerenti unicamente agli ambiti di competenza dell'ufficio, ossia a questioni di carattere e/o interesse generale riguardanti future scelte amministrative degli enti locali, affermando, invece, come inammissibili i quesiti avanzati su materie su cui insista la competenza di altri organi consultivi.

Atteso che la superiore attività di consulenza giuridico/amministrativa è rivolta ai Comuni e agli Enti di area vasta, la Circolare n. 7, inoltre, aveva precisato che la formulazione dei quesiti deve pervenire da soggetti istituzionali (organi o componenti di organi degli enti) quali: Sindaci di Comuni, Sindaci metropolitani, Presidenti degli enti di vasta area, Presidenti di consigli comunali e provinciali, Consiglieri comunali e provinciali e, Revisori dei conti.

Sul punto, occorre evidenziare che, nell'ambito dell'organizzazione interna dei Comuni e degli Enti di area vasta, l'art. 97, comma 2, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, configura il rapporto del Segretario nel senso di una sua dipendenza funzionale con il Comune o con l'Ente di area vasta, ed ai commi 2 e 4 ne individua le competenze assegnandogli compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Pertanto, nella considerazione che l'attività di consulenza giuridico/amministrativa svolta dal Servizio 1 si affianca all'attività consultiva (di natura endo-procedimentale) svolta dai Segretari dei Comuni e degli Enti di area vasta, ma non la sostituisce, un ulteriore presupposto per l'ammissibilità delle richieste contenenti quesiti sottoposti all'ufficio è che le stesse siano corredate dal parere reso dai Segretari dei Comuni e degli Enti di area vasta richiedenti, nell'ambito dell'assistenza giuridico/amministrativa agli stessi ascritta ai sensi dell'art. art. 97, comma 2 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Infine, in affermazione del *principio del “non aggravamento” dell'attività amministrativa*, un approfondimento particolare deve essere dedicato con riferimento a quesiti posti sull'interpretazione applicativa di norme degli Statuti o dei regolamenti di Comuni o di altri Enti di area vasta che non sono stati aggiornati dall'ente richiedente in conformità all'adeguamento imposto da specifiche norme di legge regionale.

In tal senso, i quesiti avanzati devono possedere la connotazione di “attualità” e riferirsi all'interpretazione applicativa di norme vigenti.

Di conseguenza, un ulteriore presupposto per l'ammissibilità delle richieste contenenti quesiti sottoposti all'ufficio circa la vigenza o meno di alcune norme statutarie o regolamentari del Comune o dell'Ente di area vasta in rapporto con altre fonti normative di rango superiore, verso le quali dette disposizioni statutarie o regolamentari potrebbero porsi in conflitto, viene individuato nell'avvenuto adeguamento delle norme statutarie o regolamentari alle disposizioni legislative che lo impongono.

Nella considerazione che lo Statuto del Comune o dell'Ente di area vasta, nella gerarchia delle fonti si inquadra come fonte di diritto normativa sub-primaria (collocandosi dopo la Costituzione e le leggi costituzionali - di rango costituzionale -, e dopo la legge ordinaria e gli atti aventi forza di legge - di rango primario), avendo ad oggetto l'organizzazione dell'Ente e le linee fondamentali della sua attività (Cass. Civ., sez. VI, 30.06.2020, n. 12976), quanto menzionato nello Statuto di un Comune o di un Ente di area vasta che sia in contrasto con una norma di legge (di rango superiore) non può formare oggetto di richieste di parere.

In particolare, si rammenta che nel corso degli anni diverse norme regionali hanno imposto specificatamente ai comuni siciliani l'adeguamento dei propri statuti.

Di conseguenza, a prescindere dalla circostanza che il quesito posto verta sulle materie richiamate dalle succitate disposizioni, il mancato adeguamento formale dello Statuto di un Comune o di un Ente di area vasta, in ottemperanza a disposizioni obbligatorie di legge, lo rende inattuale nel suo complesso, inibendo la fondatezza della richiesta di consulenza giuridico/amministrativa che potrebbe risultare inutile in quanto superata dal contesto normativo vigente, comportando, in tal modo, un aggravamento dell'attività svolta dal Servizio 1 del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali.

Per quanto sin qui esposto nel testo aggiornato della presente Circolare sui pareri richiesti da soggetti istituzionali dei Comuni e degli Enti di area vasta, **di seguito si ribadiscono i requisiti “imprescindibili” che le istanze dei richiedenti devono possedere, in assenza dei quali il responso dell’ufficio non potrà essere esitato:**

- 1) la materia relativamente alla quale viene richiesta la consulenza deve concernere l’assetto ed il funzionamento dei Comuni o degli Enti di area vasta, e rientrare negli ambiti di competenza del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali, ossia riguardare questioni, con riverbero di carattere e/o interesse generale, in ordine a scelte amministrative degli enti locali; quindi, non potranno essere ammesse richieste consulenziali inerenti materie diverse o quelle per le quali insista la competenza di altri organi consultivi.
- 2) le questioni poste non devono afferire ed esaurirsi a singoli casi specifici, ma possedere connotazione di rilevanza, avendo ricaduta di carattere generale per la cura dell’interesse pubblico; quindi la richiesta dovrà essere adeguatamente motivata risaltando detta peculiare connotazione di generalità della fattispecie astratta, per il fine superiore di salvaguardia dell’interesse pubblico;
- 3) le richieste contenenti i quesiti dovranno pervenire dai soggetti istituzionali dei Comuni e degli Enti di area vasta di seguito indicati:
 - Legali rappresentanti dei Comuni o degli enti di area vasta;
 - Presidenti dei consigli o di organi consiliari dei Comuni e di Enti di area vasta;
 - Componenti di consigli o di organi consiliari dei Comuni e di Enti di area vasta;
 - Revisori dei conti;
- 4) le istanze devono essere debitamente formulate in modo inequivocabile e compiuto con l’annessa documentazione di supporto acclusa a corredo, ritenuta necessaria per una prima cognizione della problematica;
- 5) le richieste devono essere imprescindibilmente supportate dal parere obbligatorio del Segretario del Comune o dell’Ente di area vasta che, per le funzioni allo stesso ascritte, è tenuto ad esprimere il proprio orientamento in relazione all’applicabilità della disposizione richiamata nel quesito alla fattispecie concreta; quindi, sono inammissibili e non saranno esitate dall’ufficio le richieste consulenziali prive del preventivo parere rilasciato dal Segretario dell’ente richiedente;
- 6) le questioni poste non devono riferirsi ad atti procedimentali nei quali l’Amministrazione regionale è controparte del Comune o dell’Ente di area vasta ed è portatrice di interessi propri in conflitto con quelli dell’ente richiedente;
- 7) i quesiti avanzati devono possedere la connotazione di “attualità”, ossia, riferirsi all’interpretazione applicativa di norme vigenti; pertanto, sono inammissibili e non saranno esitate dall’ufficio le richieste consulenziali relative a norme degli Statuti o di regolamenti dei Comuni o degli Enti di area vasta che non sono stati aggiornati dall’ente richiedente in conformità all’adeguamento imposto da specifiche norme di legge regionale.

Le richieste di parere, nell’ambito di un proficuo e costruttivo rapporto di collaborazione tra amministrazioni pubbliche, saranno evase dal Servizio 1 del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali nel più breve tempo possibile, compatibilmente con i carichi di lavoro dell’ufficio, fermo restando che, non applicandosi all’attività di consulenza giuridico/amministrativa svolta dall’ufficio le disposizioni di Legge sul procedimento amministrativo, attesa la natura etero-procedimentale della suddetta attività non rileva, in tal caso, la canonica tempistica prevista per gli altri procedimenti.

È opportuno puntualizzare che i pareri rilasciati dal Dipartimento, per la loro natura di mera interpretazione di norme di legge, non possono essere annoverati fra gli atti generali di imposizione, non vincolano l'Ente richiedente, che resta libero di non adottare un comportamento ad essi uniforme. Essi rappresentano una "dottrina dell'Amministrazione", vale a dire l'opinione di una parte e, quindi, possono essere disattesi. Peraltro, trattandosi esclusivamente di un'interpretazione dell'Amministrazione, non vincolante per il richiedente, il parere rilasciato non è impugnabile innanzi al Giudice amministrativo (cfr. Cassazione civile, sez. Unite, 2 novembre 2007, n. 23031).

In ultimo, nella considerazione che alcuni temi di attualità, oggetto dei quesiti che vengono sottoposti a parere consultivo del Dipartimento, potrebbero risultare afferenti a materie in fase di evoluzione normativa, essendo in essere dibattiti o confronti in sede parlamentare o in altre sedi istituzionali volti alla rettifica, modifica o integrazione delle relative disposizioni da parte del legislatore regionale, per tali ragioni, si ritiene giustificato e ragionevole che l'Amministrazione regionale, nelle more della definizione dell'iter legislativo in itinere, possa soprassedere nell'esprimere le valutazioni richieste.

Le richieste di parere dovranno essere indirizzate al Servizio 1 del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali ed essere trasmesse a mezzo PEC al seguente indirizzo di posta elettronica istituzionale: dipartimento.autonomie.locali@certmail.regione.sicilia.it

La presente Circolare sarà pubblicata nell'apposita sezione dedicata del sito istituzionale del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali.

Si invitano i soggetti destinatari della presente Circolare a dare massima diffusione della presente Circolare a tutti i soggetti interessati.

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO 1
Bernardo Santomauro

IL DIRIGENTE GENERALE
Salvatore Taormina

L'ASSESSORE
On.le Andrea Barbaro Messina