

Regione siciliana



Ufficio legislativo e legale

Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)

90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

Pos. 1

Prot. N. 62/.08.11

M
e
n
u

Oggetto: Enti locali. Commissario straordinario. Cumulabilità di incarichi.

Allegati n.....

ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI,
E DELLE AUTONOMIE LOCALI.

Dipartimento regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie
locali.

PALERMO

E, p.c. PRESIDENZA DELLA REGIONE

- Ufficio di diretta collaborazione
dell'On.le Presidente.

- Segreteria Generale.

PALERMO

1. Con la nota suindicata codesto Dipartimento chiede allo Scrivente di esprimersi in merito alla possibilità di conferire ad uno stesso soggetto più incarichi di commissario straordinario in sostituzione degli organi degli enti locali.

In particolare, viene riferito che con decreto del Presidente della Regione del 19 febbraio 2003, adottato previa deliberazione della Giunta regionale, sono state determinate le indennità per i commissari straordinari che svolgono le funzioni congiunte o disgiunte, di sindaco - presidente della provincia, giunta e consiglio. Nello stesso decreto presidenziale sono stati determinati, altresì, il

numero di incarichi che possono essere conferiti nei confronti dello stesso soggetto (art. 6 e art. 7).

Il Dipartimento richiedente precisa che tale limitazione trova la sua *ratio* nella necessità, avvertita dalla Giunta regionale, di evitare in capo allo stesso soggetto più di una gestione commissariale in sostituzione degli organi esecutivi (compreso il caso di sostituzione di tutti gli organi locali) e più di due incarichi in sostituzione dell'organo consiliare, ritenendo che tali limitazioni garantiscano un più sereno svolgimento delle gravose funzioni sostitutive e scongiurino il pericolo della concentrazione in un unico soggetto della responsabilità di amministrare contemporaneamente più enti.

Poste le suesposte premesse, codesto Dipartimento chiede, comunque, allo Scrivente di esprimersi sui seguenti quesiti:

1) se possano essere conferiti al medesimo soggetto l'incarico di commissario straordinario in sostituzione del consiglio di un ente locale e l'incarico di commissario straordinario in sostituzione degli organi esecutivi (ovvero di tutti gli organi) di altro ente locale.

In caso di risposta negativa al primo quesito:

1.a) nell'ipotesi in cui vengano comunque conferiti allo stesso soggetto più incarichi rispetto a quelli previsti, quale di questi debba ritenersi illegittimo;

1.b) se, nell'ipotesi di più incarichi rispetto a quelli previsti, il soggetto nominato sia obbligato ad optare ovvero debba espletare gli incarichi comunque conferiti;

1.c) nel caso di obbligo all'espletamento degli incarichi comunque conferiti, a quale soggetto debba essere imputata la responsabilità dell'adozione di atti compiuti in carenza di legittima nomina.

2. Su quanto appena esposto si osserva.

Al fine di rispondere esaurientemente ai quesiti posti, sembra allo Scrivente che, in via preliminare, debba essere esaminata la natura dell'atto che prescrive i limiti di cui è questione.

Va, infatti, rammentato che l'atto presidenziale che ci occupa, è un provvedimento amministrativo, emanato secondo quanto prescritto dal quarto comma dell'art. 55 dell'OO.RR. EE. LL. come sostituito dall'art. 14 della l.r. 30/2000 e successive modificazioni, ed è finalizzato alla predeterminazione delle misure delle indennità dei commissari straordinari sulla base del criterio, scelto dal Governo regionale nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, della dimensione demografica dell'ente sostituito.

Ora, a causa della natura non normativa del provvedimento in parola e delle precise prescrizioni di contenuto disposte dal novellato art. 55 dell'OO.RR.EE.LL., potrebbero suscitare, invero, perplessità le disposizioni contenute negli articoli 6 e 7 del decreto in argomento che impongono il divieto di cumulo di incarichi nel caso di sostituzione degli organi esecutivi o di tutti gli organi dell'ente locale (art. 6) ovvero dell'organo assembleare dei medesimi enti (art. 7); la loro inserzione, nel contesto legislativamente determinato potrebbe, infatti, apparire una intrusione di disposizioni non coerenti con quanto dettato dal citato art. 55 e di natura formalmente amministrativa ma sostanzialmente normativa.

Tuttavia, a favore di un'alternativa esegesi militano fondati argomenti.

Infatti, dando una interpretazione dell'effettivo contenuto precettivo dei suindicati articoli con riguardo ad un più puntuale inquadramento delle disposizioni all'interno dell'atto di cui si discute e valutando lo stesso contenuto alla stregua dei principi secondo cui nell'espressione della propria volontà la P.A. deve effettuare la scelta più coerente con il fine di cura dell'interesse pubblico primario, può, ad avviso dello Scrivente,

legittimamente sostenersi che la Giunta regionale ed il Presidente che ne manifesta la volontà, all'interno della attuativa disciplina relativa alla determinazione delle indennità spettanti ai commissari straordinari, abbiano inteso inserire talune prescrizioni contenenti un'autolimitazione del potere di nomina e di scelta dei soggetti.

In altri termini, le disposizioni in discorso più che porre un divieto per i destinatari impongono un limite allo stesso Organo emanante-nominante di conferire non più di un incarico ai soggetti cui è già stata conferita la nomina in sostituzione degli organi esecutivi (o di tutti gli organi) di enti locali e non più di due incarichi ai soggetti già nominati per sostituire l'organo consiliare. La *ratio* della scelta appare evidente, come, d'altra parte, lo stesso Dipartimento richiedente sottolinea.

In primo luogo, consentire che l'incaricato svolga il compito commissariale nell'interesse pubblico, operando al meglio e assicurando un assiduo impegno nell'espletamento delle gravose attività correlate.

In secondo luogo, evitare eventuali situazioni di conflitto nella cura degli interessi di più amministrazioni locali.

Quindi, alla luce delle considerazioni *ut supra* esposte la risposta al primo quesito non può che essere negativa.

Quanto ai quesiti sub 1.a), 1.b) e 1.c) si ritiene che vadano esaminati congiuntamente.

Premesso che com'è noto negli atti di pubblico potere la statuizione (alias il contenuto) non deve essere inficiata da errori di rappresentazione, né da irragionevolezza e che la volontà non rileva come elemento psicologico ma assume un valore procedimentale che si traduce nel potere di effettuare scelte, in ogni modo, coerenti con il fine dell'interesse pubblico, apparirebbe quantomeno "anomalo", per una Pubblica Amministrazione, porre (consapevolmente) in essere atti assolutamente svincolati dai criteri e limiti posti al proprio operare, contraddicendo Se stessa.

Conseguentemente, mentre non può che ribadirsi che le disposizioni recate dal decreto presidenziale e che sono oggetto dei quesiti su cui si risponde non sono rivolte ai soggetti eventualmente incaricati della funzione commissariale ma allo stesso Organo emanante-nominante, si rileva che nell'ipotesi in cui venga emesso un provvedimento amministrativo ritenuto successivamente invalido sarà la Pubblica Amministrazione procedente a valutare la necessità di rimuovere lo stesso atto, con effetto *ex tunc* ovvero *ex nunc*.

Infine, circa le conseguenze della illegittimità degli atti emessi da un commissario straordinario in carenza d'investitura o in virtù di una nomina non valida va affermato che l'illegittimità dell'atto di nomina del titolare di un organo amministrativo non travolge automaticamente tutti gli atti emanati dal medesimo durante la sua permanenza in carica, ma ha un effetto meramente invalidante. Ne consegue che i soggetti interessati all'annullamento di un atto adottato dall'organo illegittimamente nominato hanno l'onere di impugnare, tempestivamente e ritualmente, il provvedimento di nomina congiuntamente agli atti lesivi, contro i quali vanno dedotti, in via di illegittimità derivata, i vizi che inficiano la nomina stessa (Cfr. ex plurimis C.Stato, sez. V, 23.02.01, n. 1045).

* * *

Ai sensi dell'art. 15, co. 2, del D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12 lo scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesto Assessorato al presente parere da parte di eventuali soggetti richiedenti.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale dell'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".

Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.

All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.

**Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2008 Avv. Michele Arcadipane
Revisione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale**
