



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. 16513 / 30.11.2019 del 19 luglio 2019

/ Pos. n. 10

Oggetto: Incarico di Commissario straordinario presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in sostituzione degli organi camerali - Gratuità o onerosità dell'incarico - Determinazione del quantum del compenso spettante.

Assessorato regionale delle attività produttive

Dipartimento regionale delle attività
produttive (rif. nota 14 marzo 2019, n.
18668)

e, p.c.

Presidente della Regione
Ufficio di Gabinetto

1. Nella nota in riferimento codesto Dipartimento richiama l'articolo 1, comma 1, lett. d), del D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 219 che, nell'aggiungere il comma 2-bis all'articolo 4-bis della legge 29 dicembre 1993, n. 580, ha previsto, per le camere di commercio, la gratuità di tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori.

Rappresenta codesta Amministrazione che, con decreto del Presidente della Regione 1 giugno 2018, n. 282/Serv. 1°/S.G., si è provveduto a sciogliere il Consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di Caltanissetta ed a nominare, contestualmente, un Commissario straordinario per la gestione del medesimo ente, attribuendo l'incarico ad un magistrato in quiescenza; in relazione

alla predetta nomina, si è posta la questione della “*eventuale spettanza di un compenso*” e della “*determinazione del relativo importo*”.

Codesto Richiedente delinea poi il quadro delle disposizioni statali in materia di conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza, richiamando l'articolo 5, comma 9, del decreto legge n. 95/2012, la successiva modifica introdotta dall'articolo 17, comma 3, della legge n. 124/2015, la circolare del Ministero per la semplificazione n. 6/2014 che “*nell'individuare gli incarichi vietati, quelli consentiti e quelli consentiti gratuiti, ha escluso dal divieto gli incarichi di commissario straordinario per l'amministrazione di enti pubblici sottintendendo che tale fattispecie non rientrasse tra quelle a titolo gratuito*”, nonché la successiva circolare dello stesso Dicastero n. 4/2015.

A seguito del parere reso da quest'Ufficio 15 novembre 2017, n. 3893, con il quale sono stati considerati “*retribuibili gli incarichi di commissario straordinario presso enti pubblici conferiti a soggetti collocati in quiescenza*”, codesta Amministrazione ha ritenuto che “*l'incarico di Commissario Straordinario per la gestione della Camera di Commercio di Caltanissetta,...rientrasse tra le fattispecie indicate nel parere e nelle circolari testè indicati*”; pertanto, con successivo “*Decreto Presidenziale n. 574 del 29 giugno 2018 è stata determinata l'indennità mensile a carico dell'ente camerale spettante al commissario straordinario nominato con D.P. n. 282/Serv. 1/SG del 1 giugno 2018 ...*”.

Circa l'individuazione del “*criterio di riferimento*” per la determinazione del compenso attribuibile al Commissario straordinario in questione, codesto Assessorato rappresenta che “*si è fatto, ..., riferimento per via analogica, al D.P.Reg. 8 maggio 2009*” che ha determinato “*le indennità di funzione mensile spettanti ai commissari straordinari e regionali degli enti locali, ed in particolare delle province alle quali sono più assimilabili gli enti camerali*”.

Codesto Dipartimento precisa, al riguardo, che l'articolo 1 della legge n. 580/1993, ante riforma, individuava nel territorio delle province l'ambito territoriale di competenza delle Camere di commercio, “*ed è con riferimento al suddetto ambito provinciale che è stata applicata l'indennità mensile prevista nella tabella di cui*

all'allegato al D.P.Reg. 8 maggio 2009 per i commissari straordinari regionali nominati presso gli enti territoriali delle province con i poteri del presidente, della giunta e del consiglio provinciale, ..., facendo riferimento alla fascia di abitanti in cui rientra la provincia di Caltanissetta (tra 250.001 e 500.000)".

Ciò premesso si chiede l'avviso dello Scrivente in ordine ai seguenti quesiti:

- 1) *"se la gratuità prevista dall'art. 4 bis, comma 2 bis, della Legge n. 580/1993 per gli incarichi degli organi camerali ordinari (fatti salvi i collegi dei revisori) comporti anche la gratuità dell'incarico per i corrispondenti commissari straordinari nominati in sostituzione, facendo eccezione alla regola generale prevista dal vigente contesto normativo secondo cui è prevista la remunerazione";*
- 2) *"se il procedimento applicato analogicamente per la determinazione del quantum attribuibile sia corretto".*

2. Preliminarmente occorre delimitare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio.

Al riguardo appare opportuno precisare che - giusta il disposto dell'art. 7 del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, rimanendo invece esclusa ogni considerazione sull'attività svolta dall'amministrazione attiva, la cui competenza rimane incardinata nell'ambito dei poteri di gestione istituzionalmente ascritti ai singoli Dipartimenti regionali.

In altri termini, compito dello Scrivente è quello di fornire ogni elemento tecnico-giuridico idoneo ad orientare *ex ante* l'esercizio del potere amministrativo e l'adozione delle conseguenti determinazioni le quali, tuttavia, restano di esclusiva competenza e responsabilità dell'amministrazione. Ne consegue che è preclusa a

questo Ufficio ogni valutazione *ex post* sulla legittimità e/o correttezza di atti e sui procedimenti di competenza degli organi di amministrazione attiva.

Ciò premesso, nell'intento di assicurare un utile contributo, si espongono alcune considerazioni giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le determinazioni di competenza di codesto Assessorato.

Ai fini dell'esame della questione prospettata giova, anzitutto, richiamare il parere citato in epigrafe n. 3893/15.11.2017, laddove lo scrivente Ufficio - dopo aver delineato il quadro normativo in materia di divieto per le pubbliche amministrazioni di conferire incarichi a soggetti collocati in quiescenza, con riferimento all'art. 5¹, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 come, da ultimo, modificato dall'art. 17, comma 3, della legge 7 agosto 2015, n. 124, ed alla luce delle indicazioni fornite dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con le circolari n. 6/2014² e n. 4/2015³ - ha espresso l'avviso secondo cui *“gli incarichi di commissari straordinari, nominati per l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici, continuano a ricadere tra quelli non riconducibili nell'ambito di applicazione della disciplina in esame”, ritenendo, altresì, che “il principio di gratuità degli incarichi conferiti a soggetti in quiescenza non coinvolge gli incarichi di commissario straordinario presso gli enti locali, già espressamente*

¹L'art. 5, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, prevede: *“È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (118), nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia”.*

²La circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 4 dicembre 2014, n. 6 reca: *“Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90”.*

³La circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 10 novembre 2015, n. 4 reca: *“Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 17, comma 3, della legge 7 agosto 2015, n.124. Integrazione della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 6 del 2014”.*

esclusi dall'ambito di applicazione della norma dalla più volte citata circolare del 2014”.

In altri termini quest'Ufficio - alla luce delle espresse indicazioni contenute nella citata circolare n. 6/2014⁴ peraltro confermate dalla successiva circolare n. 4/2015 - ha ritenuto che gli incarichi di commissari straordinari di enti pubblici rimangono sottratti ai divieti introdotti per le pubbliche amministrazioni dalle norme statali sopra richiamate, concludendo altresì che nei confronti di tali incarichi non trova applicazione il principio della gratuità.

Ciò posto, non si rinvencono motivi per discostarsi dall'orientamento sopra riportato, espresso con riferimento agli “*enti pubblici*” in generale, non essendo *medio tempore* intervenute novelle legislative né ulteriori istruzioni ministeriali; tuttavia, in questa sede, con particolare riferimento agli enti camerali, non può non segnalarsi, l'articolo 5, comma 4, della legge 29 dicembre 1993, n. 580⁵ il quale, per effetto della modifica introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. e), del D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 219, non prevede più che il commissario straordinario dei medesimi enti camerali possa essere scelto tra dirigenti pubblici in quiescenza⁶.

Circa la questione dell'eventuale spettanza di un compenso al commissario straordinario della Camera di Commercio di che trattasi, viene in rilievo l'articolo 4-*bis*, comma 2-*bis*, della predetta legge n. 580/1993, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lett. d) del citato D.Lgs. n. 219/2016, ai sensi del quale: “*Per le camere di commercio, le loro unioni regionali, nonché per le loro aziende speciali, tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori sono svolti a titolo gratuito*”.

⁴Circolare n. 6/2014 cit, paragrafo “5. *Incarichi consentiti*”.

⁵L'articolo 5, comma 4, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 recante: “*Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*”, così disponeva: “*Con i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 si provvede alla nomina di un commissario straordinario, scelto tra dirigenti pubblici anche in quiescenza ed esperti di comprovata esperienza professionale. Entro e non oltre centoventi giorni dalla data di emanazione del decreto di nomina, il commissario straordinario avvia le procedure per il rinnovo del consiglio camerale, pena la decadenza dall'incarico*”; il testo oggi vigente è il seguente: “*Con i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 si provvede alla nomina di un commissario straordinario, scelto tra dirigenti pubblici ed esperti di comprovata esperienza professionale. Entro e non oltre centoventi giorni dalla data di emanazione del decreto di nomina, il commissario straordinario avvia le procedure per il rinnovo del consiglio camerale, pena la decadenza dall'incarico*”.

⁶Cfr. Consiglio di Stato, parere Adunanza della Commissione speciale del 14 settembre 2016, n. 02155/2016.

La riportata disposizione sancisce il carattere gratuito degli organi delle camere di commercio, con la sola eccezione dei collegi dei revisori.

La formulazione adottata dal legislatore statale e, in particolare, l'uso dei termini “*incarichi*” e “*organi*” sembrerebbe fare riferimento ai soli organi ordinari di gestione e direzione dell'ente camerale e, cioè, a quelli previsti dall'articolo 9⁷ della citata legge n. 580/1993, ai sensi del quale sono organi delle camere di commercio, oltre al collegio dei revisori, anche il consiglio, la giunta e il presidente; per conseguenza la novella di cui al riportato l'articolo 4-*bis*, comma 2-*bis* non avrebbe riguardo ai commissari straordinari, in virtù del carattere eccezionale e strettamente temporaneo degli stessi, il cui scopo è quello di garantire la funzionalità dell'ente nelle more della costituzione degli organi ordinari.

L'esegesi letterale sopra prospettata troverebbe conferma anche alla luce di una lettura sistematica del citato articolo 4-*bis*, comma 2-*bis*, in esame con la legge delega; ed invero, il principio di gratuità degli organi degli enti camerali trae origine dalla delega legislativa contenuta nell'articolo 10, comma 1, lett. f), della legge 7 agosto 2015, n. 124 il quale prevede, tra l'altro, il riordino della disciplina dei compensi degli “*organi*”, la riduzione del numero dei componenti dei “*consigli*” e delle “*giunte*” camerali mentre nulla dispone con riferimento ai commissari straordinari.

Pertanto, alla luce delle osservazioni sopra formulate, non sembra che la gratuità prevista dall'art. 4-*bis*, comma 2-*bis*, della legge n. 580/1993 per gli incarichi degli organi camerali possa estendersi anche all'incarico di commissario straordinario degli stessi enti camerali.

⁷ L'art. 10, comma 1, lett. f) della legge 7 agosto 2015, n. 124 “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” prevede: “*Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23, e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia. Il decreto legislativo è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

(*omissis*)

f) riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte e riordino della relativa disciplina, compresa quella sui criteri di elezione, in modo da assicurare un'adeguata consultazione delle imprese, e sul limite ai mandati, nonché delle unioni regionali, delle aziende speciali e delle società controllate; individuazione di criteri che garantiscano, in caso di accorpamento, la rappresentanza equilibrata negli organi camerali delle basi associative delle camere di commercio accorpate, favorendo il mantenimento dei servizi sul territorio; riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori dei conti; definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle camere di commercio e delle aziende speciali.”.

Per quanto poi concerne la determinazione dell'importo del compenso, si osserva che, in assenza di una specifica normazione di rango primario o secondario che disciplini la fattispecie *de qua* - seppur potrebbe sostenersi il rinvio, per analogia, al D.P.Reg. 8 maggio 2009⁸ che ha rideterminato le indennità di funzione mensile spettanti ai commissari straordinari e regionali degli enti locali - tuttavia valuterà codesta Amministrazione, l'applicabilità, nel caso in esame, del D.P.Reg. 20 gennaio 2012⁹, corrispondendo ai commissari straordinari i compensi annui ivi fissati per gli organi ordinari di amministrazione.

Si segnala, al riguardo, che il predetto D.P.Reg. 20 gennaio 2012 è stato emanato in attuazione dell'articolo 17 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 che, nel dettare misure di contenimento della spesa per il settore pubblico regionale, così dispone: “ *I compensi corrisposti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, degli istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi ed enti regionali comunque denominati, sottoposti a tutela e vigilanza dell'Amministrazione regionale o che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della stessa, fatta eccezione per le aziende sanitarie ed ospedaliere nonché per le aziende ospedaliere universitarie, non possono superare l'importo onnicomprensivo di 50.000 euro annui per ciascun componente degli organi di amministrazione e di 25.000 euro per ciascun componente degli organi di vigilanza e controllo*”.

Il presente parere è trasmesso al Presidente della Regione al fine di renderlo partecipe della problematica in discorso e delle soluzioni proposte, su un provvedimento, formalmente, emanato dallo stesso.

Nei superiori termini l'avviso dello scrivente.

⁸Il D.P.Reg. 8 maggio 2009 reca: “*Riduzione delle indennità da attribuire ai commissari straordinari e regionali degli enti locali. Attuazione della Delib. G.R. n. 256 del 16 ottobre 2008*”.

⁹Il D.P.Reg. 20 gennaio 2012 reca: “*Determinazione dei compensi da erogare ai componenti degli organi di amministrazione e controllo degli organismi di cui al comma 1 dell'art. 17 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11*”.

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

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 dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca

Il Dirigente

F.to Avv. Daniela Maria Cellauro *

L'AVVOCATO GENERALE
F.to Avv. Gianluigi M. Amico *