



**Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 234 /83.11.22 del 05.01.2023

Pos. Coll. e Coord. n. 3

Al Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali  
Segreteria del Dirigente Generale  
(Rif. nota 26 agosto 2022, n. 13401)

**OGGETTO:** Incarichi di commissari straordinari di enti locali conferiti a soggetti appartenenti ai ruoli della magistratura ed a professori, ricercatori e dirigenti di Università statali.

1. Con la nota a riferimento, codesto Dipartimento - premesso che le categorie di soggetti cui attribuire l'incarico di commissario straordinario presso gli enti locali della Regione sono individuate dagli articoli 55 e 145 dell'O.R.EE.LL., approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e s.m.i. - riferisce che, in occasione dello svolgimento dell'attività di nomina di che trattasi, *“si è posto il problema se possano rientrare o meno nel novero dei soggetti in possesso dei requisiti suddetti, anche coloro che appartengono, o appartenevano, ai ruoli della Magistratura.”*

Codesto Dipartimento aggiunge che: *“Analogha questione si pone anche per la categoria dei Professori, Ricercatori e Dirigenti delle Università statali.”*

Infine, *“preso atto che l'Assemblea Regionale Siciliana, con l'articolo 13, comma 79, della l.r. 10 agosto 2022, n. 16, ha adottato una specifica norma in ordine al conferimento d'incarichi a soggetti in quiescenza, richiamando le disposizioni di cui al comma 9 dell'articolo 5 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con*



*modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 114 e successive modificazioni, risulta necessario comprendere è risulta ancora attuale l'orientamento formulato da codesto Ufficio con parere n. 3893 15/11/2017 del 22.2.2017.”.*

Ciò premesso, codesto Dipartimento richiede di acquisire sulla questione l'avviso dello Scrivente.

2. In ordine ai quesiti così come prospettati, preliminarmente si osserva che la risposta agli stessi non può prescindere dall'interpretazione di norme statali circa la corretta individuazione della categoria soggettiva dei “dirigenti dello Stato” di cui alle richiamate norme della l.r. 15 marzo 1963, n. 16 e che questo Ufficio è deputato istituzionalmente ad esprimere il proprio avviso su quesiti giuridico interpretativi relativi a norme legislative e regolamentari di fonte regionale. Codesto Dipartimento potrà valutare, pertanto, l'opportunità di estendere l'oggetto della presente consultazione ai competenti organi statali, attesa la delicatezza della problematica.

Ad ausilio delle scelte che codesto Richiedente vorrà consequenzialmente compiere, lo Scrivente esprime, comunque, le seguenti considerazioni di ordine generale.

\* \* \* \* \*

La nozione di commissario straordinario, in linea generale, non è oggetto di una unitaria disciplina normativa, ma è contemplata in molteplici norme, che al di là delle specifiche discipline di settore, sono riconducibili teleologicamente ai principi espressi dall'articolo 120, comma 2 della Costituzione.

La Regione siciliana, avente competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali ai sensi dell'articolo 14, lett. o) dello Statuto Speciale, disciplina la figura del commissario straordinario negli enti citati agli articoli 55 e 145 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, contenenti entrambi una elencazione delle categorie di soggetti che possono accedere all'incarico di che trattasi. La scelta operata dal legislatore regionale si discosta da quella effettuata dal legislatore statale con l'articolo 144,



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

Unità Organizzativa competente: Posizione di Collaborazione e Coordinamento 3

Responsabile del procedimento: avv. Francesca Marcenò - tel.:091 7074949 – email: francesca.marcenò@regione.sicilia.it

comma 1, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267<sup>1</sup>, recante la composizione della *Commissione straordinaria e del Comitato di sostegno e monitoraggio* in caso di scioglimento di un ente locale per infiltrazioni di tipo mafioso o similari, di cui al precedente articolo 143, che espressamente prevede tra i soggetti ammessi a nomina oltre ai funzionari dello Stato in servizio o in quiescenza, anche i magistrati ordinari o amministrativi in quiescenza.

Le norme regionali citate in precedenza prevedono un'elencazione tassativa delle categorie di soggetti ammesse a rivestire l'incarico *de quo* e costituiscono disposizioni di stretta interpretazione, così come già implicitamente riconosciuto da questo Ufficio in occasione di precedenti consultazioni rese su quesiti similari, tra cui si richiama espressamente l'avviso formulato con nota 20 luglio 2010, n. 21021- 89.2010.11.

Avvalora tale assunto la circostanza che successive estensioni di categorie di soggetti ammesse alla nomina sono state effettuate mediante modifiche legislative. Il comma 1 degli artt. 55 e 145 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 è stato infatti reso nella presente formulazione, dapprima dall'articolo 28, comma 1, della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20<sup>2</sup>, poi dall'articolo 13, comma 1, legge regionale 16 dicembre 2008, n. 22<sup>3</sup> ed in ultimo dall'art. 13, comma 1, legge regionale 17 febbraio 2021, n. 5.<sup>4</sup>

- 1 *"1. Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143 è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione è composta di tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile."*
- 2 Art. 28: 1. Alla fine del primo comma dell'articolo 55 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, sostituito con il comma 1 dell'articolo 14 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, **sono aggiunte le parole "o fra i segretari comunali e provinciali aventi qualifica dirigenziale in servizio o in quiescenza"**. 2. Alla fine del primo comma dell'articolo 145 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, sostituito con il comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, **sono aggiunte le parole "o fra i segretari comunali e provinciali aventi qualifica dirigenziale in servizio o in quiescenza"**.
- 3 Art. 13: (Commissari straordinari.) 1. Nel primo comma dell'articolo 55 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modifiche e integrazioni, il periodo "fra i componenti dell'ufficio ispettivo previsto dall'articolo 1 della legge regionale 23 dicembre 1962, n. 25, con almeno cinque anni di anzianità di servizio nell'ufficio" è **sostituito con il seguente: "fra i funzionari direttivi in servizio presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali che hanno svolto funzioni ispettive, di vigilanza e di controllo nei confronti degli enti locali da almeno cinque anni"**. 2. Nel primo comma dell'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali approvato con legge regionale n. 16 del 1963, e successive modifiche e integrazioni, il periodo "fra i componenti dell'ufficio ispettivo previsto dall'articolo 1 della legge regionale 23 dicembre 1962, n. 25, con almeno cinque anni di anzianità di servizio nell'ufficio" è **sostituito con il seguente: "fra i funzionari direttivi in servizio presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali che hanno svolto funzioni ispettive, di vigilanza e di controllo nei confronti degli enti locali da almeno cinque anni"**.
- 4 Art. 13: (Norme in materia di Commissari straordinari.) 1. Agli articoli 55 e 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana approvato con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 le parole "fra i funzionari direttivi in servizio presso l'assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali che hanno svolto funzioni ispettive, di vigilanza e di controllo nei confronti degli enti locali da almeno cinque anni" **sono sostituite dalle parole "fra i funzionari direttivi dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica con almeno cinque anni di anzianità, anche non continuativa, presso il dipartimento regionale delle autonomie locali, che hanno svolto attività ispettive o di**



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

Unità Organizzativa competente: Posizione di Collaborazione e Coordinamento 3

Responsabile del procedimento: avv. Francesca Marcenò - tel.:091 7074949 – email: francesca.marcenò@regione.sicilia.it

In particolare, le norme in argomento, prevedono, rispettivamente, che il commissario straordinario debba essere scelto *“fra i funzionari direttivi dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica con almeno cinque anni di anzianità, anche non continuativa, presso il dipartimento regionale delle autonomie locali, che hanno svolto attività ispettive o di vigilanza o di controllo amministrativo o contabile nei confronti degli enti locali o tra i dirigenti, aventi professionalità amministrative, dell'amministrazione della Regione”* (...) *“o dello Stato, in servizio o in quiescenza o fra i segretari comunali e provinciali aventi qualifica dirigenziale in servizio o in quiescenza.”*.

Secondo il testo delle norme regionali in esame, in ossequio al brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, non appare possibile, pertanto, estendere la possibilità di scelta della figura in oggetto oltre le categorie soggettive esplicitamente previste.

Ciò posto, codesto Richiedente si interroga, dapprima, circa l'eventuale inclusione o meno dei **magistrati** nell'ambito dei dirigenti dello Stato.

A tal proposito, lo Scrivente non può che condividere le perplessità manifestate da codesto Dipartimento. Difatti, le norme che regolano lo *status* di magistrato sono contenute nell'Ordinamento Giudiziario di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12; gli incarichi extragiudiziari vietati o ammessi sono elencati nella Circolare n. P.22581 del 9 dicembre 2015 e successive modifiche, disposizioni tutte formulate a garanzia della terzietà, dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, in conformità al fondamentale principio della separazione dei poteri e della differenziazione della funzione giurisdizionale rispetto all'attività degli organi della pubblica amministrazione e, nello specifico, rispetto ad attività di amministrazione attiva, costituente l'oggetto dei compiti di commissario straordinario.

Peraltro, i magistrati non sono destinatari delle disposizioni contenute nel D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, se non per quanto concerne la previsione espressa contenuta nell'articolo 19, in ordine alla possibilità di accesso ad incarichi dirigenziali presso le amministrazioni statali, ricorrendo specifici presupposti e a determinate condizioni, da

---

**vigilanza o di controllo amministrativo o contabile nei confronti degli enti locali”.**



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

Unità Organizzativa competente: Posizione di Collaborazione e Coordinamento 3

Responsabile del procedimento: avv. Francesca Marcenò - tel.:091 7074949 – email: francesca.marcenò@regione.sicilia.it

parte di soggetti appartenenti alle magistrature, da intendersi quale norma eccezionale. Come si evince dalla lettura delle citate norme ordinamentali statali, l'organizzazione della magistratura non ha alcuna analogia con le altre categorie di lavoratori pubblici, non esistendo, peraltro, il ruolo di dirigenti fra i magistrati.

Alla luce delle superiori argomentazioni, non appare superfluo ribadire che il legislatore statale ha espressamente previsto la possibilità di nomina di magistrati in quiescenza oltre ai funzionari dello Stato a commissario straordinario degli enti locali con il citato comma 1 dell'articolo 144 TUEL.

Codesto Richiedente formula delle perplessità ulteriori circa l'inclusione dei docenti universitari, ricercatori e dirigenti delle università statali tra i dirigenti dello Stato dotati di "professionalità amministrative" ai sensi e per gli effetti degli articoli 55 e 145 O.R.EE.LL..

Anche per tali ipotesi, lo Scrivente ritiene di dover giungere ad un esito negativo.

In linea generale, si rileva che, a seguito dell'emanazione della legge n. 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, in virtù della quale le Università sono dotate di personalità giuridica, è sorto il problema, in giurisprudenza, circa la natura giuridica delle stesse e la loro distinzione rispetto alle Amministrazioni dello Stato.

Successivamente ad un'alternanza di orientamenti espressi anche dal Supremo Collegio, il contrasto è stato risolto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che con pronuncia 10 maggio 2006, n. 10700, ha statuito il seguente principio di diritto: ***“Alle Università, dopo la riforma introdotta dalla l. 9 maggio 1989, n. 168, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quello di ente pubblico autonomo, (...) “.*** Dal riconoscimento della soggettività giuridica delle Università, dotate di autonomia didattica, scientifica e organizzativa, che caratterizzano gli enti in questione come ente pubblico autonomo e non come organo dello Stato, la Suprema Corte trae la conseguenza che, sia i dipendenti tecnici e amministrativi delle stesse che



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

Unità Organizzativa competente: Posizione di Collaborazione e Coordinamento 3

Responsabile del procedimento: avv. Francesca Marcenò - tel.:091 7074949 – email: francesca.marcenò@regione.sicilia.it

i docenti e ricercatori sono da considerare non più dipendenti statali, ma dipendenti dell'Ente-Università.

Successivamente, il principio enunciato è stato ribadito da altre sentenze ( *ex multis*, Cass. n. 8824/2012 e n. 8827/2012).

Peraltro, lo *status* dei docenti universitari è attualmente disciplinato dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, che prevede una mera equiparazione del trattamento economico degli stessi a quello dei dirigenti statali (in tal senso, Cass. Civ. 13 febbraio 2020, n. 3629).

E' appena il caso di rilevare che l'attività di docenza, di ricerca e di aggiornamento scientifico che connota l'attività dei docenti e ricercatori (v. art. 6, legge 30 dicembre 2010, n. 240) non configuri necessariamente il possesso di professionalità amministrative, costituente uno dei necessari presupposti per la nomina a commissario straordinario negli enti locali della Sicilia.

In considerazione delle prefate argomentazioni, si deduce che anche tali categorie di soggetti siano escluse dall'ambito applicativo delle norme contenute negli articoli 55 e 145 dell'O.R.EE.LL..

In ultimo, codesto Dipartimento chiede se le disposizioni contenute nell'articolo 13, comma 79, l.r. 10 agosto 2022, n. 16, secondo cui “Le disposizioni di cui al comma 9 dell'articolo 5 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e successive modificazioni si applicano alle società partecipate, controllate e vigilate, nonché agli enti e organismi sottoposti a controllo e vigilanza della Regione e/o degli enti locali.”, abbia refluenze sull'attualità dell'orientamento espresso da questo Ufficio con avviso reso con nota 22 febbraio 2017, n. 3893/15.11.2017.

A tal proposito, si rammenta che, già la Circolare n. 6/2014 del 4 dicembre 2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha fornito indicazioni



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

Unità Organizzativa competente: Posizione di Collaborazione e Coordinamento 3

Responsabile del procedimento: avv. Francesca Marcenò - tel.:091 7074949 – email: francesca.marcenò@regione.sicilia.it

sull'interpretazione e l'applicazione della disciplina statale in argomento<sup>5</sup>, qualificandola di stretta interpretazione e affermando espressamente che “Per la loro natura eccezionale non riconducibile ad alcuna delle ipotesi di divieto contemplate dalla disciplina in esame, devono poi ritenersi esclusi anche gli incarichi dei commissari straordinari, nominati per l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici”.

La Regione, con nota circolare 30 dicembre 2019 n. 52066, ha richiamato al paragrafo 3.3 – Incarichi a soggetti in quiescenza la suddetta circolare statale, ribadendo la non applicabilità delle disposizioni legislative statali di cui all'articolo 6, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modifiche con legge 11 agosto 2014, n. 114 agli incarichi commissariali, rispetto ai quali nulla ha innovato la disciplina legislativa regionale prevista dall'articolo 13, comma 79, l.r. 10 agosto 2022, n. 16.

Nei termini di cui sopra è l'avviso dello Scrivente.

\* \* \* \* \*

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 rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi novanta giorni dalla data di ricevimento del presente parere

---

5 Art. 5, comma 9, D.L. 6 luglio 2012, n. 95 : “È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (122), 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. Per il personale in quiescenza delle fondazioni liriche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica al raggiungimento del limite ordinamentale di età più elevato previsto per i dipendenti pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

Unità Organizzativa competente: Posizione di Collaborazione e Coordinamento 3

Responsabile del procedimento: avv. Francesca Marcenò - tel.:091 7074949 – email: francesca.marcenò@regione.sicilia.it

senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to  
IL DIRIGENTE DELLA POS. N.3  
(Francesca Marcenò)

F.to  
L'AVVOCATO GENERALE  
(Bologna)

