



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

Prot. n. 2665 /5.2016.11. del 08 FEB. 2016 / Pos. Coll. e Coord. n.2.

Oggetto: Nomina Commissario *ad acta* – Collocamento in quiescenza per raggiunti limiti di età – Mantenimento incarico conferito.

Al Sig. Assessore Regionale del Territorio e Ambiente
Palermo
(Rif. Prot. 379/Gab del 20.01.2016)

1. Con la nota in riferimento è stato chiesto l'avviso dello scrivente in ordine alla possibilità che un dirigente di prima fascia dei ruoli regionali, nominato commissario *ad acta* e successivamente collocato in quiescenza per raggiunti limiti di età, possa mantenere il proprio incarico fino alla scadenza del mandato originariamente conferito.

Si riferisce che il mutamento dello status giuridico del dirigente collocato in quiescenza, *“pur non influenzando sull'attuale carica di direttore generale dell'ARPA, non consentirebbe il mantenimento dell'incarico di commissario ad acta conferito ai sensi dell'art. 2 della l.r. n. 10/00 che ha come presupposto la qualifica di dirigente di prima fascia che, secondo lo stesso, verrebbe a perdere per il collocamento in quiescenza”*.

Al riguardo, tuttavia, si precisa che:

- *“la figura del Commissario ad acta – nominato per il compimento di un preciso incarico – esaurisce la sua funzione con l'espletamento dello stesso;*
- *il Commissario ad acta non agisce in rappresentanza dell'Amministrazione da cui è stato nominato ma dell'ente/servizio che è chiamato ad amministrare in via provvisoria con riferimento solo al compimento di un determinato atto, così restando irrilevante la circostanza del collocamento a riposo;*
- *l'art. 2, comma 4, della citata legge regionale, pur individuando nel dirigente di prima fascia, il destinatario della nomina in questione, non contiene alcuna precisazione in ordine alla necessità che lo stesso permanga in servizio;*
- *allo stato non risultano in servizio altri dirigenti di prima fascia ed, in ogni caso, l'attuale incarico di Direttore dell'ARPA anche per il tipo di intervento sostitutivo richiesto rende la scelta a suo tempo effettuata idonea al compimento degli atti in questione;*
- *l'incarico conferito il 27 febbraio 2015, prevedendo, come da cronoprogramma, un tempo di realizzazione di 18 mesi, dovrebbe ormai essere prossimo alla definizione;*

dunque per ragioni di opportunità e continuità dell'azione amministrativa se ne auspica la definizione sotto la stessa direzione anche al fine di prevenire eventuali responsabilità”.

2. In relazione alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

L'articolo 2, comma 4, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (recante norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana), prevede che:

“Il Presidente della Regione e gli Assessori non possono annullare, revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti. In caso di inerzia o di ingiustificato ritardo il Presidente della Regione o gli Assessori fissano un termine perentorio per l'adozione dei relativi provvedimenti od atti. Permanendo l'inerzia od in caso di reiterata inosservanza delle direttive che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico o nel caso di comportamenti contrari alla legge ed ai regolamenti, il Presidente della Regione o gli Assessori, previa contestazione, salvo nei casi di assoluta urgenza, possono nominare un commissario ad acta scelto tra i dirigenti di prima fascia dandone comunicazione alla Giunta regionale. Resta salvo il potere di annullamento per motivi di legittimità del Presidente della Regione”.

E' evidente, per espressa previsione legislativa, che la qualifica di “dirigente di prima fascia” è la *condicio sine qua non* per poter accedere alla nomina di *commissario ad acta*.

Più complesso, perché non specificato dal legislatore regionale, è stabilire se lo *status* di dirigente di prima fascia debba permanere per tutta la durata dell'incarico o se, invece, gli eventuali mutamenti dello stesso siano ininfluenti, se intervenuti dopo la nomina.

Preliminarmente, e per meglio comprendere le conclusioni cui si perverrà di qui a poco, si ritiene utile riferire, seppur sommariamente, sulle disposizioni introdotte dall'articolo 5, comma 9 del decreto legge n. 95/2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha introdotto nuove disposizioni in materia di “incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza¹”.

Le limitazioni e divieti introdotti dalla normativa richiamata, così come chiarito dalla circolare n. 6/2014 del 4 dicembre 2014, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mirano sostanzialmente “*ad evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza o, comunque, per attribuire a soggetti in quiescenza rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, aggirando di fatto lo stesso istituto della quiescenza e impedendo*

¹ Il comma 9 dell'articolo 5 del D.L. 95/2012, così dispone:

“È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 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.”.

che gli incarichi di vertice siano occupati da dipendenti più giovani”.

Nella medesima circolare viene, poi, chiarito che *“la nuova disciplina, a norma dell'articolo 6, comma 2, del decreto legge n. 90 del 2014, si applica agli incarichi conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto”* (25 giugno 2014) e che *“per la loro natura eccezionale, non riconducibile ad alcuna delle ipotesi di divieto contemplate dalla disciplina in esame, devono ritenersi esclusi (dal divieto medesimo) anche gli incarichi dei commissari straordinari, nominati per l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici (...)”.*

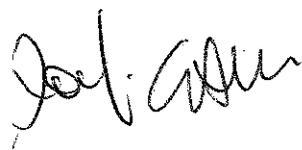
Con riferimento al quesito sottoposto, si è dell'avviso che le suddette considerazioni possano essere rapportate anche alla consultazione richiesta, quanto meno sotto il profilo della *ratio* che sovrintende alle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 4, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10. In tal senso può, quindi, ritenersi che, se a mente del citato articolo 6, comma 2 del decreto legge n. 90 del 2014, i divieti si applicano a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, restando salvi quelli conferiti antecedentemente, allo stesso modo, l'incarico dirigenziale di *commissario ad acta* conferito in costanza di rapporto di lavoro, e quindi ben prima del collocamento in quiescenza dell'interessato, può proseguire fino alla data convenuta per la sua naturale scadenza.

Invero, la scelta operata dal legislatore regionale in relazione all'identificazione del “dirigente” cui poter affidare l'incarico di *commissario ad acta*, si ritiene frutto di un'accurata ponderazione, proprio in ragione del delicato compito cui lo stesso deve assolvere in un circoscritto arco temporale (conseguente, ad esempio, ad inerzia o ritardo dell'organo di amministrazione attiva), ed è, quindi, ragionevole ritenere che l'indicazione della specifica qualifica di “dirigente di prima fascia” (in luogo della mera indicazione di “dirigente”), sia stata operata in relazione alla qualificata competenza ed esperienza che i dirigenti “apicali” hanno maturato nel corso degli anni. E questo può ritenersi l'elemento di garanzia determinante per il legislatore che, nell'ambito della richiamata previsione, non ha ritenuto di dover specificare se la permanenza in servizio dovesse essere mantenuta per tutta la durata dell'incarico.

Per altro verso, la circostanza che il *quantum* di potere attribuito al *commissario ad acta* sia circoscritto agli specifici ambiti per i quali lo stesso è stato nominato (a differenza di quanto accade nelle ipotesi di nomina del *commissario straordinario*), rende poco rilevante la perdita dello *status* di dirigente di prima fascia a seguito di collocamento in quiescenza, specie se questa interviene in prossimità del termine finale dell'espletamento dell'incarico.

Si può, quindi, ritenere che, in assenza di specifiche limitazioni circa la durata (*rectius* permanenza) dello *status* di dirigente di prima fascia, ed in considerazione della “specialità” dell'incarico di *commissario ad acta*, certamente connesso a ragioni di indifferibilità ed urgenza della salvaguardia di un interesse pubblico (che, nel caso specifico, sembrano potersi collegare a “*situazioni emergenziali ostative all'erogazione di finanziamenti ed altri benefici a favore della Regione*”), nonché all'imminenza del completamento del cronoprogramma degli interventi da compiere, la nomina possa permanere ancorché il dirigente di prima fascia sia stato, *medio tempore*, collocato in quiescenza.

Si ritiene, in altri termini, che, se da un lato la permanenza della carica non sembra rappresentare uno strumento per aggirare l'ostacolo del collocamento in quiescenza (essendo



la nomina intervenuta ben prima del termine ultimo di servizio effettivo nei ruoli regionali), dall'altro, evidenti ragioni di interesse pubblico, atte a garantire continuità ed uniformità dell'azione amministrativa, inducono a sostenere la tesi della possibilità di una continuazione dell'attività del commissario *ad acta* anche dopo il suo collocamento in quiescenza.

Una differente e più restrittiva interpretazione, risulterebbe non solo in contrasto con i principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, ma, paradossalmente, potrebbe rendere meno efficaci gli atti (ed i risultati) già adottati (ed ottenuti) dal commissario *ad acta* in carica e ciò nell'eventualità in cui dovesse insediarsi un suo sostituto che, inevitabilmente, dovrebbe confrontarsi *ex novo* con le problematiche già affrontate dal suo predecessore.

In ultimo, si ritiene utile sottolineare l'opportunità che tutte le suddette ragioni di pubblico interesse trovino apposita formalizzazione in un provvedimento confermativo che, prendendo atto della intervenuta modifica dello *status* di dirigente di prima fascia per sopraggiunto collocamento in quiescenza per limiti di età, ed in ragione dell'imminenza della scadenza dell'incarico, evidenzi le motivazioni che inducono l'amministrazione a mantenerne la nomina fino al termine originariamente previsto, operando, come già precisato, un accurato ed esaustivo bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti.

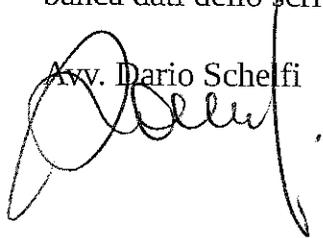
Le suesposte considerazioni, in assenza di una specifica norma interpretativa dell'articolo 2, comma 4, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, non esimono, tuttavia, l'Amministrazione dal valutare, per l'avvenire, l'opportunità di accertare *ex ante* che la durata dell'incarico coincida con la permanenza in servizio del dirigente designato alla nomina di *commissario ad acta*.

Nei termini che precedono viene reso il parere richiesto.

Ai sensi 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 al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, 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.

Avv. Dario Schefi



Visto: il dirigente avvocato Gianluigi Amico



L'AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romeo Palma)

