

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

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

Prot. n. 14488          60.11.2020    del    12 agosto 2020          / Pos. 3

Oggetto: Rimborso spese di missione ai commissari straordinari nominati negli enti locali della Sicilia.

Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Dipartimento regionale delle autonomie locali

(rif. nota 30 giugno 2020, n. 6961)

1. Nella nota in riferimento codesto Dipartimento rappresenta che ai commissari straordinari degli enti locali della Regione Siciliana - nominati con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e funzione pubblica - spetta il “*compenso mensile*” previsto dal D.P. 12 novembre 2018, n. 610, “*oltre al trattamento di missione a decorrere dalla data di insediamento nella carica*”.

Riferisce altresì codesta Amministrazione che spesso sorgono “*contestazioni in ordine all'applicazione dei parametri riguardanti l'erogazione del trattamento di trasferta ai suddetti Commissari, in relazione alla loro qualifica ed alle direttive di cui alle circolari n. 4 del 23.05.2001 e n. 10 del 12.05.2011 che riguardano il trattamento del personale regionale in servizio, a cui sono attribuiti i suddetti incarichi*”.

Precisa, in proposito, codesto Richiedente che un commissario straordinario ha inoltrato un parere *pro-veritate* laddove si sostiene che allo stesso “*spetta il*

*trattamento equiparato a quello del Funzionario onorario, con il riconoscimento di tutte le spese effettivamente sostenute a titolo di viaggio, vitto e alloggio, senza alcuna limitazione legata a luoghi o giornate di spesa, ma con l'unico limite legato all'espletamento del mandato*"; tale tesi troverebbe conferma nel parere del Ministero dell'Interno, Dipartimento Affari Interni – Territorio ed Autonomie Locali 22 aprile 2009, n. 15900/1 BIS/105A, nel quale si afferma che *“la figura del Commissario straordinario è analoga a quella del funzionario onorario”*.

Nel medesimo parere *pro-veritate* si legge, altresì, che *“sebbene il commissario straordinario possa essere scelto anche tra i componenti dell'Ufficio Ispettivo della Regione Siciliana o tra i Dirigenti dell'Amministrazione regionale, la sua figura deve ritenersi riconducibile, a tutti gli effetti, se non a quella del funzionario onorario quantomeno a quella di un amministratore locale, ma di certo non ad un dipendente regionale”*; per conseguenza, lo stesso commissario avrebbe diritto *“al rimborso di tutte le spese effettivamente sostenute, con l'unico limite che pone la disciplina dell'O.R.EE.LL., del T.U.E.L. e degli articoli 2 e 3 del D.M. 4.8.2011, dei Ministeri dell'Interno e dell'Economia”*.

Codesto Dipartimento fa presente che, *“come da consuetudine”*, ai funzionari regionali o a quelli statali incaricati *“sono riconosciuti i trattamenti previsti dai rispettivi contratti collettivi di lavoro”* e, purtuttavia, permane il dubbio *“se ai Commissari straordinari, ex dipendenti statali in quiescenza, possano continuare ad essere riconosciuti i rimborsi delle spese di viaggio, vitto e alloggio, con i parametri dei funzionari dello Stato o dei Funzionari onorari o in alternativa, quelli equiparati ad amministratore locale”*.

Ciò premesso, *“in assenza di uno specifico orientamento normativo”* si chiede se *“a tutta la categoria dei Commissari straordinari nominati dalla Regione Siciliana, si possano estendere i parametri riferiti ai Funzionari regionali in servizio”*.

2. Preliminarmente occorre individuare 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 sulla adozione di atti di natura gestionale riservati, come tali, all'amministrazione attiva nell'esercizio delle competenze ascritte.

Ciò premesso, nell'intento di assicurare un utile contributo, si procede a delineare il quadro normativo di riferimento e si espongono talune considerazioni di carattere tecnico-giuridico, che potranno servire da supporto per le determinazioni proprie di codesto Richiedente nella fattispecie rappresentata.

Anzitutto pare opportuno precisare che l'ambito soggettivo di riferimento della presente consultazione deve essere circoscritto ai soli commissari straordinari degli enti locali della Regione, rimanendo pertanto esclusa “*tutta la categoria*” dei commissari straordinari di altri enti regionali, atteso che quest'ultimi non sono destinatari della normativa di seguito analizzata.

A tal fine è utile prendere le mosse dall'articolo 55, comma 1<sup>1</sup>, della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 (“*Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana*”), a mente del quale: “*Con il decreto presidenziale che dichiara la decadenza del consiglio o ne pronuncia lo scioglimento è nominato un commissario straordinario scelto, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, 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 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*”.

Identica previsione reca l'articolo 145, comma 1, della medesima legge regionale n. 16/1963 per le provincie, oggi città metropolitane e liberi consorzi comunali.

La sopra riportata disposizione, nell'ipotesi di scioglimento o decadenza del consiglio comunale, prevede la nomina di un commissario straordinario che deve essere scelto

---

<sup>1</sup> L'articolo 55, comma 1, della l.r. 15 marzo 1963, n. 16 è stato prima sostituito dall'articolo 14, comma 1, della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, e poi modificato dall'art. 28, comma 1, L.R. 3 dicembre 2003, n. 20, e poi dall'art. 13, comma 1, L.R. 16 dicembre 2008, n. 22.

tra i funzionari direttivi o i dirigenti dell'Amministrazione regionale in possesso dei requisiti specificamente prescritti, ovvero tra i dirigenti statali o i segretari comunali e provinciali in servizio o in quiescenza.

Il successivo comma 4 del predetto articolo 55 dispone: “*Ai commissari straordinari, compresi i dirigenti nominati dall'Amministrazione regionale e considerati in attività di servizio, è attribuito un compenso mensile stabilito con decreto del Presidente della Regione su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali e previa delibera della Giunta regionale*”.

In attuazione della testè riportata previsione, con decreto presidenziale 12 novembre 2018, n. 610 - adottato previa delibera di Giunta regionale 24 ottobre 2018, n. 408 - sono state, da ultimo, determinate, in rapporto alla dimensione demografica dell'ente, le indennità mensili spettanti ai commissari straordinari dei comuni, delle città metropolitane e dei liberi consorzi, già fissate con D.P. 19 febbraio 2003, n. 28 e rideterminate con successivo D.P. 8 maggio 2009, n. 138.

Si osserva, tuttavia, che nè l'articolo 55, comma 4, della l.r. n. 16/1963, né il citato decreto presidenziale n. 610/2018, contengono alcuna prescrizione circa il trattamento di trasferta da attribuire ai commissari straordinari *de quibus*; pertanto, in assenza di una specifica previsione, trattasi innanzitutto di individuare il fondamento di tale trattamento ai fini del riconoscimento dello stesso ai commissari straordinari.

Al riguardo pare opportuno distinguere l'ipotesi in cui sia nominato commissario straordinario dell'ente locale un funzionario direttivo o un dirigente dell'Amministrazione regionale dall'ipotesi in cui l'incarico di che trattasi sia attribuito ad un dirigente statale ovvero ad un segretario comunale o provinciale.

Ed infatti, nel primo caso va evidenziato che in forza del citato articolo 55, comma 4, il dirigente regionale, nell'espletamento dell'incarico di commissario straordinario, è considerato in attività di servizio. Analoga previsione può ritenersi vigente anche per i funzionari direttivi tenuto conto che l'articolo 42, comma 2, della legge regionale 1 settembre 1993, n. 26<sup>2</sup> dispone: “*Ai componenti dell'ufficio ispettivo di cui*

---

<sup>2</sup> La legge regionale 1 settembre 1993 n. 26, reca: “*Nuove norme per l'elezione con suffragio popolare del presidente della provincia regionale. Norme per l'elezione dei consigli delle province regionali, per la composizione ed il funzionamento degli organi di amministrazione di detti enti. Norme modificative ed integrative al T.U. approvato con D.Lgs.P.Reg. 20 agosto 1960, n. 3, ed alla legge regionale 26 agosto 1992, n. 7*”.

*all'articolo 1 della legge regionale 23 dicembre 1962, n. 25 e successive modifiche, ed ai funzionari dell'Amministrazione regionale nominati commissari dei comuni, delle province e dei relativi consorzi, secondo le vigenti disposizioni di legge, sono riconosciuti compensi per l'attività gestionale demandata, per la quale sono considerati in servizio”.*

La norma sopra riportata, già vigente prima della sopravvenuta riclassificazione del personale dell'amministrazione regionale di cui alla legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, ben può oggi ritenersi applicabile anche ai funzionari direttivi.

Pertanto, alla luce del ricostruito quadro normativo, tenuto conto che i dirigenti ed i funzionari direttivi della Regione, nell'esercizio della funzione di commissario straordinario dell'ente locale, sono considerati in servizio *ex lege*, sembra che agli stessi non possa non essere riconosciuto, oltre al compenso mensile, anche il trattamento di trasferta alla stregua dei presupposti prescritti e delle direttive procedurali fissate dalle circolari, richiamate da codesto Richiedente, 23 maggio 2001, n. 4 e 12 maggio 2011 (*rectius*: 2010), n. 10.

Ciò posto, per quanto concerne i soggetti esterni all'Amministrazione regionale, ossia i dirigenti statali nonché i segretari comunali e provinciali, ai fini del riconoscimento del trattamento di trasferta nell'esercizio del mandato di che trattasi, appare opportuno esaminare la natura della funzione svolta dal commissario straordinario.

A tal proposito, come già rilevato in precedenti pareri resi dallo Scrivente, si evidenzia che la nomina del commissario straordinario di un ente - effettuata al fine di garantire la continuità dell'esercizio dell'azione amministrativa qualora gli organi di gestione ordinaria siano divenuti carenti della *legitimatio ad officium* - comporta la totale sostituzione dell'organo ordinario, con la conseguenza che il commissario straordinario diventa egli stesso, sia pure temporaneamente, “*organo dell'ente presso il quale viene inviato*” (cfr. pareri n. 1036/7.2004.11; n. 8959/130.11.05; n. 163.08.11; n. 66.00.11).

La tesi del carattere interorganico della relazione tra il commissario straordinario e l'ente locale sostituito troverebbe, peraltro, conferma anche nel consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui, quando “*il*

*commissario è nominato per consentire lo svolgimento delle funzioni dell'ente locale, senza l'indicazione degli specifici atti che deve emanare, il provvedimento da lui adottato va qualificato come atto di un organo comunale, sia pure straordinario (e quindi può anche essere rimosso dallo stesso ente locale nella via dell'autotutela)”* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 aprile 2016, n. 1441; Tar Palermo, sez. III, 30 aprile 2019, n. 1788; Cons. Stato, sez. V, 28 dicembre 2011, n. 6953).

Quest'Ufficio, in particolare, nelle precedenti consultazioni sopra richiamate, ha altresì affermato che l'assimilabilità delle funzioni e delle competenze del commissario straordinario a quelle dell'organo sostituito farebbe propendere anche *“per un'equiparazione dei relativi trattamenti economici”*.

In altri termini, nelle gestioni commissariali, la corrispondenza delle attribuzioni comporterebbe l'equiparabilità degli organi di amministrazione straordinaria ai corrispondenti organi istituzionali anche dal punto di vista del trattamento economico. Tale assimilazione, peraltro, risulta presente anche nella richiamata deliberazione di Giunta regionale n. 408/2018, in cui si precisa che la necessità di provvedere all'adeguamento degli importi dell'indennità mensile spettante ai commissari straordinari degli enti locali, già fissati con il D.P. 8 maggio 2009, deriverebbe, oltre che dal lungo tempo trascorso dall'emanazione del predetto decreto presidenziale, anche dagli *“scostamenti con le indennità attribuite agli organi elettivi comunali per lo svolgimento delle stesse funzioni”*.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra formulate, sembra che il trattamento di trasferta - nella misura in cui sia comunque dovuto in quanto espressamente previsto nel provvedimento di nomina del commissario straordinario - possa essere riconosciuto anche ai dirigenti statali o ai segretari comunali o provinciali titolari di tale incarico.

Ai fini della determinazione di tale trattamento si fa presente che, nell'ordinamento regionale, la disciplina dei rimborsi delle spese di viaggio per gli amministratori degli enti locali è contenuta nell'articolo 21 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30 (*“Norme sull'ordinamento degli enti locali”*), il quale, tra l'altro, così dispone: *“1. Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori dal capoluogo*

*del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione nel caso di componenti degli organi esecutivi ovvero del presidente del consiglio nel caso di consiglieri, sono dovuti esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nonché un rimborso forfettario onnicomprensivo per le altre spese nella misura fissata con decreto dell'Assessore per la famiglia, le politiche sociali e le autonomie locali e dell'Assessore per il bilancio e le finanze, sentita la Conferenza Regione-autonomie locali.*

*(omissis)*

*5. Ai soli amministratori e consiglieri che risiedano fuori dal comune ove ha sede il rispettivo ente, che siano residenti in una delle isole minori della Sicilia, spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per l'effettiva partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate”.*

Tale disciplina potrebbe, dunque, trovare applicazione per i soggetti esterni all'amministrazione regionale nominati commissari straordinari degli enti locali.

Si segnala, tuttavia, che il Ministero dell'Interno, con nota 2 settembre 2013, n. 12356<sup>3</sup>, ha adottato in materia apposite linee guida laddove “*si ritiene*” che ai funzionari chiamati a svolgere funzioni commissariali “*devono essere applicate le disposizioni previste dalla vigente normativa concernente il rimborso delle spese di viaggio, vitto ed alloggio spettanti ai dipendenti statali sulla base delle modalità e delle misure previste dalle leggi 18 dicembre 1973<sup>4</sup>, n. 836 e 26 luglio 1978, n. 417<sup>5</sup> e come meglio specificate nella allegata tabella (all.A)*”.

Pertanto, in assenza di una specifica previsione, sarebbe auspicabile un intervento del legislatore regionale volto a chiarire definitivamente il trattamento di trasferta

---

<sup>3</sup>Le Linee guida del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie – Direzione Centrale UTG e Autonomie Locali 2 settembre 2013, n. 12356 ha ad oggetto: “*amministrazione straordinaria degli enti locali – modalità di determinazione delle indennità e rimborso delle spese viaggio*”.

<sup>4</sup>La legge 18 dicembre 1973, n. 836 reca: “*Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali*”.

<sup>5</sup>La legge 26 luglio 1978 n. 417 reca: “*Adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali*”.

spettante ai dirigenti statali o ai segretari comunali o provinciali titolari dell'incarico di che trattasi.

Nei superiori termini 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 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 M. Cellauro\*

L'AVVOCATO GENERALE

f.to Bologna\*

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993