REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali - Servizio per gli affari istituzionali e il sistema delle autonomie locali, 29 agosto 2005, prot. n. 14386

Poteri del commissario straordinario.

Il Comune ha chiesto di conoscere il parere del Servizio in ordine all'ampiezza dei poteri del commissario straordinario, nominato in seguito allo scioglimento anticipato del consiglio comunale.
In particolare, la questione concerne la possibilità per il commissario di procedere alla risoluzione della convenzione di segreteria comunale stipulata con un altro Comune - cui conseguirebbe l'utilizzo di un segretario a tempo pieno - ed alla riduzione del numero dei responsabili di servizio, determinando in tal modo una notevole modifica dell'assetto organizzativo dell'ente.
Sotto il profilo generale, si osserva che al commissario straordinario, in base alla legge [1] e al decreto di scioglimento del consiglio comunale e di nomina del commissario stesso, sono conferiti i poteri spettanti al sindaco, al consiglio e alla giunta.
Pertanto, il commissario straordinario può, in linea di massima, svolgere tutte le attività di competenza degli organi che sostituisce [2]. Come rilevato dalla giurisprudenza, il commissario adotta tutti i provvedimenti di competenza degli organi di governo dell'ente fino alla ricostituzione degli organi elettivi, salvo eventuali limitazioni dettate, caso per caso, dal provvedimento di nomina [3].
In termini generali, quindi, la questione dell'adozione di alcuni atti da parte del commissario riguarda prevalentemente il profilo dell'opportunità, piuttosto che quello della legittimità.
Un limite intrinseco all'attività del commissario straordinario potrebbe ravvisarsi nella circostanza che allo stesso è conferito l'incarico della provvisoria amministrazione dell'ente, fino all'insediamento degli organi ordinari. Si ritiene infatti che, considerato il carattere provvisorio della propria gestione, il commissario dovrebbe comunque tener conto degli effetti nel tempo degli atti adottati.
Di diversa natura - investendo il profilo della legittimità - è il limite indicato dal Ministero dell'Interno [4], secondo cui il commissario non può modificare le regole di ordinamento dell'ente locale, ossia le disposizioni contenute nello statuto. Infatti, l'esercizio della potestà di ordinamento eccederebbe i poteri del commissario, atteso che gli stessi, trovando fondamento nella necessità di garantire la continuità della gestione dell'ente, si riferiscono all'attività di amministrazione del comune.
La modifica delle regole organizzative del comune sembra rientrare nell'attività di gestione amministrativa e non nell'ambito dell'assetto ordinamentale dell'ente, in relazione al quale è precluso l'intervento del commissario.
In via generale, si ritiene quindi che al commissario sia consentito procedere ad una diversa strutturazione organizzativa dell'ente, sempre che tale intervento sia congruamente motivato in ordine all'opportunità, convenienza, ragionevolezza e rispondenza dello stesso all'interesse pubblico.
Per quanto concerne, in particolare, la risoluzione anticipata della convenzione di segreteria comunale (per la quale risulta, comunque, necessario – salvo che sia diversamente disposto – il consenso dell'altro comune convenzionato) e la riduzione del numero dei responsabili di servizio, si ritiene che l'adozione di tali atti richieda una ponderata valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti suindicati, anche alla luce del carattere temporaneo del mandato commissariale.

---

[1] Si veda l'art. 39, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, che continua a trovare applicazione nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia, in virtù del rinvio statico operato dall'art. 23, comma 1, della legge regionale 4 luglio 1997, n. 23.
[2] Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 11 febbraio 1998, n. 263.
[3] Consiglio di Stato, sez. V, 29 novembre 2004, n. 7749.
[4] Circolare n. 8/94 del 10 febbraio 1994.