

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 23024 101.11.2019 del 24 ottobre 2019 / Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Applicazione dell'articolo 48, legge 17 luglio 1890, n. 6972 e articolo 5, comma 9, Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 in materia di Commissari straordinari delle II.PP.A.B. della Regione siciliana.

ASSESSORATO DELLA FAMIGLIA, DELLE
POLITICHE SOCIALI, E DEL LAVORO

DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA
FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI

(Rif. Nota 8 agosto 2019, n. 27767)

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento rappresenta che, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità sulle II.PP.A.B. della Regione Siciliana, previsto dai commi 3 e 4, articolo 68, legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, *“sono state disposte con decreto dell'Assessore regionale della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro, gestioni commissariali di breve durata con diverse modalità di scadenza: un mese o tre, o fino alla nomina del sostituto, o fino all'insediamento del nuovo C.D.A dell'Ente”*.

Ciò premesso, codesto Richiedente chiede il parere di questo Ufficio in ordine ai seguenti quesiti:

- *“se alla scadenza temporale disposta per un mese o tre, possa essere previsto un regime di prorogatio per la gestione del Commissario Straordinario, che renda legittimi gli atti disposti ritenuti indifferibili ed urgenti,”;*
- *“se l’articolo 48, legge 17 luglio 1890, n. 6972, debba applicarsi solo ai casi di decadenza previsti dall’articolo 46 della medesima legge o se il mandato di gestione conferito al Commissario straordinario fino alla nomina del sostituto o fino all’insediamento del nuovo C.d.A. dell’Ente, debba tenere conto del limite temporale previsto dal sopracitato articolo 48.”*

Infine, codesto Dipartimento chiede di conoscere *“se la disciplina vigente, introdotta con il comma 9, articolo 5, Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, modificato dal comma 3, articolo 17, legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di conferimento di incarichi e cariche in organi di governo a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, nella parte in cui prevede il limite temporale di durata complessiva di “un anno non prorogabile né rinnovabile” e la gratuità dell’incarico (cfr. le circolari del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 4 dicembre 2014, n. 6 e n. 4, 10 novembre 2015), sia da applicare anche ai funzionari regionali collocati in quiescenza nominati Commissari straordinari delle II.P.P.A.B”.*

2. Si osserva preliminarmente come in materia di ordinamento e di controlli sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (II.PP.A.B) operanti nel territorio della Sicilia, la Regione abbia competenza esclusiva.

Ed invero, in attuazione dell’articolo 14, lett. m) dello Statuto, che individua la materia *de qua* come *“pubblica beneficenza e opere pie”*, il D.P.R. 30 agosto 1975, n. 636, ha disposto il trasferimento in capo all’Amministrazione regionale delle competenze già attribuite ad

organi centrali e periferici dello Stato dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modificazioni, attribuendo in particolare (articolo 1) agli Organi della Regione, la vigilanza e la tutela delle II.PP.A.B, ivi compresa la facoltà di disporre la sospensione e lo scioglimento degli Organi amministrativi e la nomina di Commissari straordinari.

Con riferimento alla natura ed alla durata di tali nomine, si rileva innanzitutto che nell'ordinamento giuridico, sia nazionale che regionale, la facoltà di commissariare gli organi di amministrazione, ove ne ricorrano i presupposti di legge, è sempre e comunque contraddistinta dal carattere di eccezionalità e transitorietà rispetto alla struttura gestionale ed al normale funzionamento dell'ente, e pertanto la medesima deve ammettersi con cautela e con la espressa previsione di un termine di scadenza.

Sul punto, si evidenzia quanto affermato dalla Corte Costituzionale secondo la quale *“se è previsto per legge che gli organi amministrativi abbiano una certa durata e che quindi la loro competenza sia temporalmente circoscritta, una eventuale proroga di fatto sine die, demandando all'arbitrio di chi debba provvedere alla sostituzione di determinarne la durata pur prevista a termine dal legislatore ordinario, violerebbe il principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, nonché quelli dell'imparzialità e del buon andamento”*.(cfr. Corte costituzionale sentenza n. 208 del 1992).

Ed invero, tale assunto trova espresso fondamento nelle previsioni di cui all'articolo 48 della legge n. 6972/1890, sulla cui testuale applicabilità (attesa l'assenza di una completa e specifica normativa regionale di settore) ancora oggi non possono nutrirsi dubbi.

Conseguentemente, ad avviso dello scrivente, è, innanzitutto, obbligatorio tenere conto del limite temporale previsto dalla succitata normativa per le nomine commissariali riguardanti le II.PP.A.B regionali; inoltre, tenuto conto delle suesposte statuizioni della Consulta, si suggerisce di procedere alle nomine di che trattasi non utilizzando la formula rappresentata *“fino alla nomina del sostituto o fino all'insediamento del nuovo C.d.A”*, piuttosto prevedendo nell'atto di nomina un preciso termine temporale.

Con specifico riferimento alla *prorogatio* delle gestioni commissariali, oggetto del primo quesito, a seguito della emanazione della legge 15 luglio 1994, n. 444, recepita dall'articolo 1, legge regionale 28 marzo 1995, n. 22, si osserva come l'ambito di applicazione della normativa *de qua* non contempli gli organi di gestione straordinaria degli enti pubblici, ma solamente gli organi di gestione ordinaria.

Il silenzio delle citate disposizioni sulle gestioni commissariali non implica, tuttavia, ad avviso dello scrivente, il divieto *tout court* di ricorrere alla *prorogatio* dei Commissari straordinari dopo la scadenza dal loro incarico.

Sulla questione, già affrontata da questo Ufficio con il Parere reso con nota prot. n. 480/326.2005.11, alle cui conclusioni si rinvia, appare opportuno ribadire che una parte della giurisprudenza, affermando che “*la prorogatio dei poteri sia un istituto di diritto pubblico di portata generale ammesso dall'ordinamento come rimedio eccezionale e di breve durata, diretto a garantire la funzionalità degli organi amministrativi senza soluzione di continuità, tutte le volte in cui non si sia potuto tempestivamente procedere alla ricostituzione degli organi stessi*”, si è pronunciata “*per la non perentorietà del termine di scadenza dell'incarico, ritenendo ammissibile anche per quanto riguarda specificatamente la gestione commissariale di un ente pubblico, il regime di prorogatio anche se ristretto in razionali limiti temporali ed in presenza di gravi e fondate esigenze e sorretto da adeguate motivazioni e giustificazioni*”(cfr Cons. Stato, sez. VI, 30 ottobre 1979, n. 751; T.A.R. Sicilia – Catania – sez. II, 25 maggio 1987, n. 428, Corte dei conti, sez. controllo enti, 24 ottobre 1991, n. 46, Corte dei conti, sez. controllo, 24 gennaio 1995, n. 46, Cassazione, sez. lavoro, 5 novembre 1994, n. 9183).

Diversamente, altro orientamento giurisprudenziale ha ritenuto “*la gestione commissariale non soggetta a prorogatio*” (cfr. Cassazione, sez. lavoro, 11 dicembre 1979, n. 6554; Corte dei conti, sez. controllo, 16 luglio 1991, n. 45; 27 aprile 1992, n. 17 e 11 maggio 1998, n. 31).

Pertanto, come peraltro suggerito nel citato parere, con riferimento alle ipotesi in cui la gestione commissariale risulti scaduta e non si sia ancora provveduto alla rinnovazione degli

organi di gestione, lo scrivente conferma che in via cautelativa sia opportuno procedere al conferimento di un nuovo incarico.

Codesto Richiedente chiede infine l'avviso dello scrivente in ordine alla applicabilità della disciplina vigente *“in materia di conferimento di incarichi e cariche in organi di governo a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza”* introdotta dal comma 9, articolo 5, Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, e successive modificazioni, con specifico riferimento ai *“funzionari regionali collocati in quiescenza, nominati Commissari straordinari delle II.PP.A.B”*.

In proposito, si evidenzia l'avviso già manifestato da questo Ufficio legislativo e legale con il parere n. 15.11.2017, reso con nota prot. n. 3893 del 22 febbraio 2017, alle cui conclusioni si rinvia, nella parte in cui *“non sembra revocabile in dubbio, che ai soggetti in quiescenza possa essere affidato l'incarico di commissario straordinario e che agli stessi Commissari possa essere attribuita l'indennità di carica prevista dalla legge per l'esercizio della relativa funzione”*.

Il succitato parere si pronuncia, altresì, sulla applicabilità agli incarichi di Commissario straordinario della disciplina vigente che prevede il limite annuale di durata e il divieto di proroga o rinnovo degli incarichi dirigenziali e direttivi, di cui al comma 3, articolo 17, legge 7 agosto 2015, n. 124, manifestando l'avviso che *“gli incarichi di Commissario straordinario, nominati per l'amministrazione temporanea di enti pubblici o per lo svolgimento di compiti specifici, continuino a ricadere tra quelli non riconducibili all'ambito di applicazione della disciplina in esame”*.

Ed invero, è stato osservato, anche alla luce delle interpretazioni fornite dalla Circolare del Dipartimento Ministeriale della Funzione pubblica n. 4/2015 che *“la norma de qua ha ristretto ai solo incarichi dirigenziali l'ambito di applicazione del limite annuale di durata e del divieto di proroga o rinnovo, mentre per gli incarichi di studio o consulenza, nonché per*

le cariche in organi di governo delle amministrazioni e degli enti da esse controllate, detto limite non è più operante, ferma restando la gratuità”.

Ad ogni buon fine, tuttavia, trattandosi di norma di fonte statale, codesto Dipartimento potrà valutare se chiedere una conferma della superiore interpretazione ai competenti organi statali.

Nelle suesposte considerazioni è il parere dello scrivente.

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

F.to Avv. Cecilia Cassarà

Il Dirigente Avvocato
F.to Avv. Francesca Marcenò

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

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