

*Repubblica Italiana*



REGIONE SICILIANA

*Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 16224/79.11.2022 del 2 agosto 2022

/ Pos. Coll. e Coord. n. 3

***Oggetto: art. 3 bis, comma 2, della L.R. 28 marzo 1995 n. 22 – Commissariamenti  
II.PP.A.B. - Regime di prorogatio ed ambito dei poteri dei commissari.***

Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali.

*Servizio 9 “II.PP.A.B.”*

*(rif. nota 27 luglio 2022 prot.n. 25157)*

1. Con la nota in riferimento Codesto Dipartimento chiede a questo Ufficio un “*qualificato parere*” in ordine ai due quesiti di seguito riportati:

*“1) all’ambito dei poteri dei commissari straordinari nominati ai sensi dell’art. 3 bis, comma 1, della L.R. 28 marzo 1995 n. 22, specificando se gli stessi possano porre in essere atti di gestione straordinaria;*

*2) all’ambito dei poteri dei commissari straordinari nominati ai sensi di altre disposizioni vigenti (e non per effetto dell’art. 3 bis, comma 1, della L.R. 28 marzo 1995 n. 22) specificando se gli stessi, nell’attesa della sostituzione, possano porre in essere atti di gestione straordinaria dopo il termine di scadenza naturale dell’incarico.”.*

Al riguardo, il Richiedente premette che, con il recente intervento normativo L.R. 3/2022, il legislatore regionale ha interamente sostituito il previgente articolo 3-bis della legge regionale 22/1995.

Viene, in particolare, richiamato il comma primo dell'art. 5 della l.r. 3/2022, che così dispone : “ *L'articolo 3-bis della legge regionale 28 marzo 1995, n. 22 è sostituito dal seguente: "Art. 3-bis. Norme in materia di nomine ed incarichi di competenza del Governo della Regione.*

*1. Nei centottanta giorni antecedenti la scadenza naturale della legislatura regionale ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto della Regione ovvero dopo il verificarsi di una causa di conclusione anticipata della legislatura regionale di cui agli articoli 8-bis e 10 dello Statuto della Regione, è fatto divieto al Presidente, alla Giunta ed agli Assessori della Regione, a pena di nullità, di procedere a nomine, designazioni o conferimenti di incarichi in organi di amministrazione attiva, consultiva o di controllo della Regione, in enti, aziende, comprese quelle di cui all'articolo 8 della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5 e successive modificazioni, consorzi, agenzie, soggetti, comunque denominati, di diritto pubblico o privato sottoposti a tutela, controllo o vigilanza da parte della Regione, in società controllate o partecipate dalla Regione.*

*2. **Al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, nel caso di cessazione delle nomine, designazioni od incarichi nei centottanta giorni antecedenti la scadenza naturale della legislatura regionale ovvero dopo il verificarsi di una delle cause di conclusione anticipata di cui al comma 1, il Governo della Regione nomina i commissari straordinari, individuandoli prioritariamente nei soggetti la cui nomina, designazione od incarico è cessata nei predetti centottanta giorni o dopo il verificarsi di una delle cause di conclusione anticipata di cui al predetto comma 1. I commissari straordinari permangono in carica fino alla nomina dei titolari da parte del nuovo Governo della Regione che vi provvede non oltre il termine di centoventi giorni dalla data di proclamazione del Presidente della Regione neoeletto.***

Tale disposizione, viene evidenziato, “*disciplina una situazione speciale nell’ambito di un contesto estremamente particolare e complesso come quelle del periodo di fine legislatura*”.

Con la norma sopra riportata il legislatore da un lato ha dunque posto il divieto di procedere a nuove nomine, designazioni, o conferimenti di incarichi da parte del Presidente, della Giunta e degli Assessori Regionali, dall’altro ha – al fine di garantire la continuità amministrativa - autorizzato il Governo della Regione alla nomina di commissari straordinari in sostituzione degli organi “ordinari” cessati per scadenza naturale o al verificarsi di una delle cause di decadenza anticipata.

Fatte queste premesse un cenno viene fatto alla ipotesi – non esplicitamente prevista dal legislatore – di commissari straordinari già in carica, in forza di altre disposizioni normative, con incarichi in scadenza nel periodo di vigenza del divieto di nomina.

Infine Codesto Richiedente, invocando una sorta di “*prorogatio ex lege*” dei predetti commissari (a suo dire desumibile dalla lettura della disposizione di recente adozione) richiama le precedenti consultazioni di questo Ufficio nelle quali è stato rappresentato il controverso orientamento giurisprudenziale in ordine alla ammissibilità o meno del regime di *prorogatio* per i commissari straordinari.

2. Con riferimento alla odierna consultazione, si evidenzia preliminarmente che l’esposizione complessivamente considerata, risulta in alcuni passaggi poco chiara ed inconducente rispetto ai formulati quesiti, in ordine ai quali si osserva quanto segue.

Come correttamente evidenziato nella richiesta di parere in riscontro, il legislatore regionale – con la disposizione contenuta nell’art. 5 della legge regionale 3/2022 - ha disciplinato una sorta di “semestre bianco” (semestre antecedente la scadenza della legislatura o successivo al verificarsi di una delle cause di conclusione anticipata previste agli art. 8 bis - e 10 dello Statuto Regionale) ponendo – per il

predetto periodo - il divieto di nomine, designazioni e conferimenti di incarichi da parte degli organi politici.

Al contempo, al fine di garantire la continuità della azione amministrativa (in caso di cessazione di nomine - già in essere - nei medesimi 180 giorni antecedenti la fine della legislatura o nelle ipotesi di scadenza anticipata sopra menzionate) ha riconosciuto al Governo Regionale il potere di nomina di commissari straordinari.

Questi ultimi – che dovranno essere scelti prioritariamente tra i soggetti il cui incarico è cessato nello stesso periodo di 180 giorni - rimangono in carica fino alla nomina dei titolari da parte del nuovo Governo Regionale.

Quanto sopra premesso, e prima di dare riscontro ai quesiti sottoposti, appare necessario formulare alcune considerazioni di ordine generale, richiamando - al riguardo - i principi esposti in linea generale dallo Scrivente in occasione delle precedenti consultazioni.

In primo luogo, si ribadisce che nella nostra legislazione il termine di commissario straordinario designa organi che hanno funzioni limitate nel tempo, nominati per far fronte a specifiche esigenze operative e connotati dal carattere di eccezionalità e transitorietà.

Da ciò consegue la necessità - già in precedenza evidenziata dallo Scrivente - di prevedere “nell’atto di nomina ... un preciso termine temporale” in luogo della formula “fino alla nomina del sostituto” **di cui è stato più volte sconsigliato l’utilizzo (parere 101/2019).**

Orbene, in applicazione delle superiori indicazioni e con specifico riguardo alle ipotesi di “commissari straordinari nominati ai sensi di altre disposizioni vigenti” (di cui al secondo quesito della presente consultazione) si osserva che :

- qualora il termine originariamente posto nell’atto di nomina non sia scaduto, il commissario rimarrà in carica sino a naturale scadenza;

- per le ipotesi in cui il precedente atto di nomina sia in scadenza, posto che – in virtù delle disposizioni contenute nella normativa in esame - non è possibile provvedere alla rinnovazione degli organi di gestione ordinaria, varrà il principio secondo il quale “ *in via cautelativa sia opportuno procedere al conferimento di un nuovo incarico*” ovvero ad una conferma dello stesso ( già suggerita nelle precedenti consultazioni : parere 101/2019 – e parere 326/2005).

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, e con specifico riguardo ai poteri dei commissari straordinari delle II.PP.AA.B., sembra che la posizione del commissario già in carica (in applicazione di altre disposizioni normative vigenti) sia sovrapponibile a quella del commissario da nominare (in applicazione delle disposizioni contenute nella Legge Regionale 3/2022) e conseguentemente la disciplina applicabile sarà la medesima per tutti i commissari, a prescindere dalla normativa sottesa alla nomina.

Orbene, nel ribadire che l’espressione commissario straordinario nel nostro ordinamento è usata per indicare figura con connotati piuttosto eterogenei, al fine di individuare le peculiarità di una determinata fattispecie dovrà aversi riguardo - in via preliminare - alla disposizioni che ne definiscono presupposti normativi e fattuali.

In secondo luogo si terrà conto di quanto stabilito e disposto dai singoli atti di nomina/incarico.

Il potere di nomina dei commissari straordinari delle istituzioni in parola è attribuito agli organi della Regione competenti dall’art. 1, comma 2, lett. b) del D.P.R. 636/1975.

Detta disposizione nulla dispone in merito ai poteri di gestione attribuibili al commissario.

In mancanza di una specifica limitazione prevista dalla legge di riferimento, andranno applicate le regole generali vigenti in materia di gestione temporanea per intervenuto scioglimento di un organo ordinario.

Pertanto, anche ai commissari straordinari delle II.PP.AA.B vanno riconosciuti tutti i poteri di gestione propri dell'organo – temporaneamente – sostituito.

Sempre che nell'atto di nomina non sia prevista una precisa limitazione al riguardo, a tutti i commissari delle II.PP.AA.B. andranno dunque riconosciuti, tutti i poteri e le competenze, ordinariamente attribuite all'organo sostituito, che siano funzionali a soddisfare l'interesse pubblico sotteso al potere di nomina, a prescindere che detti poteri attengano ad atti di gestione ordinaria o straordinaria.

E ciò a prescindere dal fatto che i predetti commissari siano nominati in applicazione delle disposizioni contenute nella L.r. 3/2022 o in forza di altre disposizioni normative.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

Ai 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  
Il funzionario  
Avv. Marina Miceli

F.to  
Il dirigente  
Avv. Francesca Marcenò

F.to  
L'AVVOCATO GENERALE  
Giovanni Bologna