

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 19641/73.11.2021

del 31 agosto 2021

/ Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Art.2 della L.R. luglio 2020, n.15 – Questioni interpretative – Richiesta di parere.

Assessorato Regionale della Famiglia delle Politiche
Sociali e del lavoro

Dipartimento Regionale della Famiglia e delle Politiche
Sociali

servizio 9 - " II.PP.A.B."

(rif. nota prot.29457 del 22.7.21)

Con la richiesta di parere in riscontro, invero tortuosa e di non facile lettura, Codesto Dipartimento – richiamati i contenuti degli artt. 1 della L.R. 15/20 e 6 della L.R. 35/76 (così come novellato dall'art. 2 della stessa L. R. 15/20) sottolinea che:

- *“Anche per i commissari straordinari devono sussistere i requisiti previsti dall’art. 3, comma 1, della legge regionale 20 giugno 1997, n.19, e l’insussistenza delle cause di incompatibilità ed inconfiribilità previste dalla normativa vigente”.*
- E che *“sulle nomine e designazioni o proposte di nomina o designazione di competenza dell’Assessore non è richiesto il preventivo parere della Commissione legislativa permanente dell’Assemblea regionale siciliana limitatamente per il*

personale regionale assunto a tempo indeterminato, restando escluso quello con rapporto lavorativo a termine per il quale si applica la disposizione di cui all'art. 1 della legge medesima”.

Viene, poi, richiamato il testo dell'art. 1 della L.R. 35/76 che individua le fattispecie escluse dall'obbligo di preventivo parere: le designazioni vincolate per legge e quelle effettuate nell'esercizio del potere sostitutivo.

Qualche perplessità desta, ad avviso di Codesto Richiedente, tale ultima ipotesi poiché “non è chiaro se nella accezione di “ *esercizio del potere sostitutivo*” il legislatore ricomprensca solo i “ *commissari ad acta*” od anche i “*commissari straordinari*”.

Codesto Dipartimento sembra propendere per l'inclusione nella fattispecie anche dei commissari straordinari, in considerazione del fatto che l'opposta interpretazione renderebbe la previsione priva di utilità atteso che i commissari ad acta non assurgono ad organo di amministrazione dell'ente e non ne hanno la rappresentanza legale.

Per altro verso, le caratteristiche di necessità ed urgenza della nomina commissariale, l'esigenza di tempestività dell'intervento e l'incertezza dei tempi di acquisizione del preventivo parere sembrano non compatibili con l'iter procedimentale richiesto in via ordinaria dalle disposizioni in esame.

Ricostruito nei termini sopraindicati il quadro di riferimento viene chiarito che, nella attuale prassi amministrativa – peraltro supportata dall'ordinamento degli enti locali – per la nomina dei commissari straordinari non viene richiesto il parere in argomento, indipendentemente dalla circostanza che si tratti di dipendenti esterni o interni all'amministrazione regionale.

L'assetto così delineato resterebbe, ad avviso di codesto Richiedente, inalterato nonostante le modifiche di recente introduzione, rimanendo esclusa dall'obbligo di preventivo parere qualsiasi nomina commissariale .

Semmai, viene segnalato, a seguito dell'entrata in vigore della L.R. 15/2020, l'Amministrazione regionale si è determinata per l'istituzione di un nuovo Albo di commissari, previa soppressione del precedente, nonché per un ridimensionamento del bacino dal quale attingere in ragione dei più stringenti requisiti oggi in vigore e del permanere dei vincoli normativi che precludono il cumulo di incarichi.

(CFR. art. 55 , comma 1 e comma 5-bis, della L.R. 15 marzo 1963, n. 16; art. 3, comma 6, L.R. 28 marzo 1995, n. 22, art. 49, comma 26 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9).

Alla luce di quanto sopra esposto viene chiesto a questo Ufficio di volere esprimere il proprio avviso su:

- *L'applicabilità, o meno, alle nomine di commissari straordinari della procedura di richiesta del preventivo parere della Commissione legislativa permanente dell'ARS di cui all'art. 1 della legge regionale 20 aprile 1976, n. 35;*
- *La compatibilità dell'elenco nel quale iscrivere i soggetti in possesso dei nuovi requisiti richiesti dal combinato disposto dell'art. 3 della L.R. 20 giugno 1997, n. 19 ed art. 1 della legge 7 luglio 2020, n. 15 da nominare quali commissari straordinari presso le IPAB, istituito con D.A. n. 88/GAB. del 24/09/20 , con l'eventuale richiesta del preventivo parere della Commissione legislativa permanente dell'Assemblea Regionale Siciliana di cui all'art. 1 della legge regionale 20 aprile 1976, n. 35.*

2. Preliminarmente si chiarisce che questo Ufficio è istituzionalmente tenuto a rendere pareri su quesiti interpretativi e/o applicativi relativi a norme regionali di fonte legislativa o regolamentare, e non anche a rendere indicazioni operative riferibili ai poteri di gestione ascritti agli organi di amministrazione attiva.

Resta, inoltre, escluso dall'ambito di competenza dello Scrivente formulare interpretazioni su atti di natura amministrativa adottati dai Dipartimenti richiedenti.

Posto quanto sopra, nell'ottica di collaborazione che contraddistingue le interlocuzioni tra i dipartimenti regionali si formulano le seguenti considerazioni.

In riferimento al primo quesito sottoposto si osserva che, sulla tematica delle nomine e delle designazioni da parte del Presidente della Regione e degli Assessori, la Segreteria Generale ha, da ultimo, adottato la circolare prot. 52066 del 30 dicembre 2019, ai cui contenuti si rinvia, richiamando in particolare il paragrafo 3.1 sulle incompatibilità ed inconfiribilità ed il paragrafo 10 nel cui contesto viene sottolineato che “ *la nomina di commissari straordinari è contraddistinta da una carattere di eccezionalità e transitorietà e deve ammettersi con cautela, al solo fine di garantire la funzionalità dell'ente nei casi in cui non si sia potuto tempestivamente procedere alla ricostituzione degli organi ordinari*”.

Non sembra che le disposizioni normative di recente adozione, L.R. 15/2020, abbiano apportato, per quanto qui di interesse, elementi di novità idonei a giustificare un eventuale scostamento dalla ormai consolidata prassi che – per le condivisibili argomentazioni esposte da codesto Richiedente – omette la richiesta di parere per le nomine dei commissari straordinari.

Ciò anche in considerazione del fatto che i commissari straordinari sembrano poter rientrare nella eccezione prevista dall'art. 1 della L.R. 35/1976 in quanto in linea generale sussumibili nelle ipotesi di esercizio del potere sostitutivo.

Purtuttavia, per necessaria completezza espositiva, deve richiamarsi l'orientamento espresso, in precedenza, dalla Corte dei Conti con due successive ordinanze, emesse l'8 maggio ed il 18 settembre 1997, riguardanti specifiche fattispecie, con le quali sono stati sollevati dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni contenute negli artt. 1,2,3, e 4 della L.R. 35/1976 e art. 23 della L.R. 6/1997, delle quali si riporta qualche significativo passaggio.

“ Ai sensi dell'art. 1 della l.r. 20 aprile 1976, n. 35, sulle nomine o designazioni o proposte di nomina o designazione di competenza della Giunta Regionale, del presidente della regione e degli assessori regionali, riguardanti organi di amministrazione attiva e di controllo di enti di diritto pubblico, organi di controllo o giurisdizionali, escluse quelle vincolate per legge e quelle effettuate nell'esercizio del potere sostitutivo, deve essere sentito il preventivo parere della commissione legislativa permanente dell'Assemblea Regionale siciliana per le questioni istituzionali.

La giunta regionale di governo, con deliberazione n. 140 del 19 ottobre 1976, ha impartito le direttive per la rigorosa applicazione della suddetta legge: in particolare, ha ritenuto che per nomine “vincolate per legge” dovessero intendersi soltanto quelle per le quali la legge identifica direttamente i soggetti chiamati a coprire l'incarico, quelle connesse a proposte o designazioni rientranti nei poteri di altri soggetti giuridici e quelle da conferire a dipendenti dell'amministrazione regionale.

Per quanto attiene invece ai provvedimenti riferiti all'esercizio di poteri sostitutivi, ha ritenuto che questi andassero identificati nelle nomine dei “ commissari ad acta” e nelle nomine di commissari scelti tra funzionari, purché conseguissero a provvedimenti di scioglimento degli organi di amministrazione degli enti.

Alla stregua della suddetta direttiva l'amministrazione ha ritenuto che la nomina de qua, conferita ad un dipendente, rientrasse tra quelle "vincolate per legge", e non fosse pertanto necessario il parere della commissione legislativa.

D'altra parte, la seconda ipotesi di esclusione, relativa all'esercizio dei poteri sostitutivi, sarebbe nella fattispecie insussistente in quanto la nomina del commissario straordinario non consegue ad un provvedimento di scioglimento dell'ordinario organo di amministrazione dell'istituto.

Orbene (...) questa sezione – con deliberazione n. 78/96, ha affermato che la nomina di dipendenti regionali rientra tra quelle vincolate per legge - con conseguente esclusione dell'obbligo di cui all'art. 1 della legge regionale n. 35/1976, solo quanto sia la stessa legge ad individuare la "carica" cui attribuire la funzione, e non anche per i casi 8...) relativamente ai quali la scelta è ad ampio spettro e può riguardare anche soggetti estranei all'amministrazione regionale, per essere in tale ipotesi sussistente un ampio margine discrezionale in capo al presidente della regione.

Alla stregua di quanto sopra esposto, la sezione ritiene che nella fattispecie, in presenza di un'ampia discrezionalità della scelta del commissario, debba trovare applicazione il disposto dell'art. 1 della legge regionale n. 35/1976 e che, pertanto, l'amministrazione avrebbe dovuto acquisire il parere della competente commissione legislativa.

Al contempo ritiene, però che la suddetta norma debba essere sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, al fine di accertare se l'intervento dell'organo legislativo nei procedimenti amministrativi sia conforme ai principi costituzionali che regolano i rapporti tra i poteri e a quello di buon andamento della pubblica amministrazione".

La Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate per insufficiente motivazione ed intrinseca contraddittorietà delle ordinanze di rimessione.

Si ritiene, pertanto, che già la Corte dei Conti avesse concordato con la scelta dell'Amministrazione di non richiedere il parere de quo allorché la nomina del Commissario straordinario fosse immediatamente conseguente allo scioglimento dell'organo ordinario.

Successivamente alle richiamate ordinanze, però, al fine di ridurre la discrezionalità delle nomine in argomento, e nell'ottica di individuare i soggetti professionalmente idonei a rivestire l'incarico di commissario delle II.PP.A.B, attraverso una procedura che assicuri trasparenza, imparzialità e controllo dei requisiti, l'Amministrazione si è autodeterminata con l'istituzione dell'Albo regionale dei

Commissari delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza della Regione Siciliana (cfr. D.A. 1932 del 16 settembre 2010).

Così come previsto dall'art. 5 del richiamato decreto, il conferimento di incarichi di commissario straordinario ai soggetti di cui all'art. 2 è subordinato all'iscrizione nell'Albo.

Iscrizione che, il menzionato articolo 2, limita ai dipendenti regionali in servizio o in quiescenza in possesso dei declinati requisiti.

I requisiti per l'iscrizione all'albo sono stati parzialmente rivisti con il recente decreto 88/gab del 2020, includendo nell'alveo dei soggetti aventi titolo all'iscrizione anche i soggetti esterni (in possesso dei requisiti stabiliti dalle norme vigenti - art. 3 L.R. 19/97), mantenendo l'iscrizione quale requisito imprescindibile per la nomina.

In ordine al quesito sottoposto deve, però, evidenziarsi che nelle premesse del decreto di recente adozione, Codesto Assessorato ha richiamato l'art. 2 della L.R. 15/20 "che modificando il comma 2 bis dell'art. 6 della legge regionale 20/04/1976, n. 35, esclude il preventivo parere della Commissione per le nomine dei Dirigenti e Funzionari in servizio a tempo indeterminato, implicitamente prevedendo la necessità del suddetto parere per la nomina di ogni altro soggetto".

Conclusivamente, si osserva che, stante la peculiarità della tematica giuridica e la sua sottoposizione a continue modifiche normative, a garanzia della correttezza e buon andamento dell'Amministrazione, potrebbe essere opportuna una rivisitazione della materia da parte della Giunta Regionale mediante eventuali modifiche della deliberazione n. 140/1976.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello scrivente.

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 /6/1998 , 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 8/9/1998, 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

Bologna