

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 576

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(AMATO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'1 SETTEMBRE 1992

Disciplina della proroga degli organi amministrativi

ONOREVOLI SENATORI – La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 208 del 16 aprile 1992, ha avvertito il legislatore della necessità di cambiare rotta su un tema, quello della proroga degli organi amministrativi, che ha valenza non soltanto tecnico-giuridica.

La Corte era stata investita di una questione di legittimità costituzionale relativa a una norma di legge della regione Sardegna che dispone la «decadenza» dei comitati regionali di controllo non rinnovati entro sessanta giorni dalla loro scadenza, coincidente con l'insediamento del Consiglio regionale, termine entro il quale il Consiglio regionale stesso «deve obbligatoriamente provvedere alla loro ricostituzione».

Secondo il giudice rimettente, la norma escludeva la *prorogatio*, o proroga di fatto – che sarebbe «principio di carattere generale» e tale quindi da vincolare anche il legislatore regionale – fino alla rinnovazione dei nuovi organi di controllo; e, in tal modo, impediva, durante la vacanza, l'esercizio della funzione di controllo. Con violazione, si diceva nell'ordinanza, dell'articolo 46 dello Statuto di autonomia della Sardegna, che prevede appunto, e disciplina, il controllo sugli atti degli enti locali.

La sentenza n. 208 dichiara non fondata la questione, riconoscendo così la piena legittimità costituzionale della norma di legge regionale.

Ma, ed è questo che qui interessa, arriva a tale conclusione dopo un'analisi puntuale e

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

compiuta del tema di fondo che con la specifica questione era stato sollevato: l'esistenza o meno nel nostro ordinamento di un «principio generale», cosiddetto della *prorogatio*, intesa come proroga di fatto perchè non disciplinata normativamente, degli organi temporanei scaduti, ma dei quali non siano stati nominati i successori, sino appunto a tale nomina (cioè «a tempo indefinito»).

L'argomento è ben noto in quanto sono purtroppo molte le situazioni in cui il presunto «principio generale» è stato, e continua ad essere fatto valere. Con il sostegno, beninteso, di buona parte della giurisprudenza amministrativa e della dottrina, che ne afferma l'esistenza e la generalità sulla fondamentale esigenza della continuità dell'azione amministrativa, non assoggettabile a soluzioni conseguenti a carenze di discipline normative e specifiche.

La Corte costituzionale rovescia questo indirizzo prevalente e, con argomenti inconfutabili, nega l'esistenza di un simile principio generale, precisando altresì che «la regola della *prorogatio* a tempo indefinito, ove ritenuta vigente, apparirebbe contrastare» con i principi espressi nell'articolo 97 della Costituzione.

Chiarisce innanzi tutto che non è possibile desumere la regola dalle normative esplicite che oggi la prevedono. Non dalle leggi sull'ordinamento degli enti locali (nella specie quelle elettorali per i Consigli comunali e provinciali sino al parzialmente innovativo articolo 31 della legge 8 giugno 1990, n. 142), sia perchè in realtà la scadenza, la proroga, gli atti consentiti ai Consigli prorogati sono espressamente disciplinati e il termine di decadenza è individuato nella «elezione dei nuovi» Consigli, di tal che non si può parlare in questo caso di *prorogatio* a tempo indefinito; sia perchè la peculiarità del carattere di questi enti, enti politici esponenziali di comunità, sottoposti sia al controllo politico della comunità stessa che a quello dello Stato, impedisce di derivare regole generali, valide cioè per tutti gli altri organi amministrativi, dalle discipline ad esse specificamente destinate.

Non dall'articolo 16 del regolamento per l'esecuzione della legge sulle istituzioni

pubbliche di assistenza e beneficenza, approvato con regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99, (ove è detto che coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorchè scaduti, fino alla nomina dei successori) perchè si tratta appunto di norma regolamentare, il cui contenuto si collega peraltro alla natura particolare, mista di connotati pubblicistici e privatistici, di tali istituzioni.

Non infine dalle norme che sostanzialmente allo stesso modo disciplinano la proroga e la sostituzione degli organi costituzionali (articolo 61 della Costituzione per il Parlamento e articolo 88 per il Presidente della Repubblica) e di quelli di rilevanza costituzionale (articolo 30 della legge 24 maggio 1958, n. 195, sul Consiglio superiore della magistratura); queste sono regole particolari che non possono valere per gli organi amministrativi, essendo l'organizzazione di questi «regolata non con riferimento alla disciplina degli organi costituzionali, bensì sulla base dei principi dettati dall'articolo 97 della Costituzione».

Ed è a questo punto che la Corte - dopo aver negata l'esistenza del cosiddetto «principio generale» - spiega perchè, ove in ipotesi tale principio vigesse, sarebbe esso costituzionalmente illegittimo: «... qualora la predetta regola risultasse di generale applicazione, senza le cautele idonee a impedirne l'abuso - analoghe a quelle che sono insite nei sistemi di rinnovazione degli organi elettivi degli enti territoriali - è rispetto ad essa che verrebbe a profilarsi un contrasto con la Costituzione. Un'organizzazione caratterizzata da un abituale ricorso alla prorogatio sarebbe difatti ben lontana dal modello costituzionale. Se è previsto per legge che gli organi amministrativi abbiano una certa durata e che quindi la loro competenza sia temporalmente circoscritta, un'eventuale prorogatio 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, nonchè quelli dell'imparzialità e del buon andamento».

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'integrale ripetizione delle parole usate dalla Corte è suggerita dalla convinzione che in esse si esprima quell'ormai ineludibile avvertimento cui si è fatto già cenno. Ciò che nella sentenza è definito eufemisticamente «eventuale» è purtroppo diventato un costume che, per quanto concerne gli organi amministrativi temporanei, ha non solo deviato dal limpido disegno costituzionale, ma ha finito realmente per condizionare l'organizzazione amministrativa nel suo complesso ad arbitri e per ridurne gravemente l'efficienza (la precarietà indefinita di un organo scaduto, non giova certo all'ideazione ed attuazione di programmi a largo respiro).

Preso atto di questo altissimo avvertimento, nonchè della necessità di riportare la pubblica amministrazione ai giusti livelli di efficienza e di trasparenza, il Governo presenta questo disegno di legge, con il quale - disciplinando la materia per tutte le situazioni dell'organizzazione amministrativa pubblica sinora non disciplinate - intende chiudere la lunga stagione delle proroghe di fatto indefinite e degli effetti deleteri che esso ha determinato.

La sistematica dei pochi articoli che lo compongono è anch'essa disegnata sui suggerimenti che si desumono dalla sentenza della Corte costituzionale: cioè «precise scansioni temporali» - scadenza, proroga, decadenza - e previsione delle «inevitabili sanzioni connesse alla violazione di un comportamento definito obbligatorio».

L'articolo 1 individua l'oggetto e l'ambito di applicazione della legge.

L'esplicito riferimento, nel comma 1, all'articolo 97 della Costituzione intende non solo individuare la finalità della legge, ma anche chiarire subito quale ne è l'ambito di applicazione. La sentenza n. 208 del 1992, come si è visto, precisa che «l'organizzazione amministrativa è regolata non con riferimento alla disciplina degli organi costituzionali, bensì sulla base dei principi dettati dall'articolo 97 della Costituzione». Seguendo questa indicazione il disegno di legge si rivolge allora solo alla organizzazione amministrativa in senso proprio, come investita, secondo l'insegna-

mento della Corte, dai principi di legalità, imparzialità e buon andamento espressi appunto nell'articolo 97 della Costituzione.

Ne restano fuori perciò, secondo quanto previsto nel comma 4, gli organi che, pur svolgendo anche attività di amministrazione, hanno coperture costituzionali diverse: gli organi rappresentativi degli enti territoriali e gli organi comunque di rilevanza costituzionale.

Il comma 3 individua i soggetti cui la legge si applica: tutti gli organi «a tempo» dell'amministrazione pubblica cosiddetta allargata, comprendendovi così non solo gli organi dello Stato, ma anche quelle degli enti pubblici e delle persone giuridiche, quale ne sia la natura, quando alla nomina di essi concorra la mano pubblica in senso proprio, lo Stato cioè e gli enti pubblici.

Nel comma 2 è chiarito che la legge, in quanto finalizzata a realizzare uniformemente nel territorio nazionale le esigenze manifestate dall'articolo 97 per l'organizzazione della pubblica amministrazione, contiene «principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione», cui pertanto deve uniformarsi anche la normativa delle regioni (a statuto ordinario) sulla propria organizzazione amministrativa.

L'articolo 2 ripete, con ovvietà necessaria, il principio generale della scadenza degli organi al termine fissato per ciascuno di essi e l'obbligatorietà della tempestiva ricostituzione al fine di evitare il regime della proroga che, come è spiegato nell'articolo successivo, comporta un drastico ridimensionamento delle capacità di azione degli organi.

L'articolo 3 fissa il termine massimo di durata della proroga, non più di quarantacinque giorni, stabilendo sia i limiti entro i quali l'organo prorogato può continuare a svolgere le sue funzioni sia la sanzione, che è quella della illegittimità (per carenza appunto di legittimazione specifica dell'organo), per gli atti che non rientrino fra quelli consentiti.

Nell'articolo 4 è, innanzi tutto, prevista la obbligatorietà «assoluta» di ricostituzione dell'organo entro il periodo di proroga.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Una particolare disciplina è poi individuata, nel comma 2, per i casi in cui tali titolari siano organi collegiali. La composizione plurima può in effetti paralizzare l'accordo necessario e così impedire la ricostituzione: per questa evenienza si è ritenuto opportuno limitare ulteriormente il termine (di soli tre giorni) per l'organo collegiale e trasferire poi, nei residui tre giorni, i pieni poteri di ricostituzione al solo presidente dell'organo.

L'articolo 5 regola le conseguenze dei controlli sugli atti di ricostituzione, al fine di evitare soluzioni nella continuità dell'azione amministrativa.

L'articolo 6 prevede la decadenza degli organi non tempestivamente ricostituiti e una duplice «sanzione» per la omessa ricostituzione: la nullità di *tutti* gli atti che eventualmente l'organo decaduto adotti; la responsabilità in *tutte* le sedi per le conseguenze dannose - verso tempi o verso, ad esempio, l'erario - della condotta omissiva.

Condotta omissiva che ovviamente può di per sé comportare anche responsabilità penale.

L'articolo 7 attribuisce alla Presidenza del Consiglio il compito di raccogliere tutti i dati necessari affinché si possa, dal vertice dell'Esecutivo, controllare e intervenire con azioni di stimolo, affinché le scadenze e i termini stabiliti siano rispettati per tutti gli organi amministrativi cui la legge è indirizzata.

L'articolo 8 contiene le norme finali e transitorie: applicazione immediata a tutti gli organi non scaduti alla data di entrata in vigore della legge; applicazione in qualche modo diluita per quelli invece a tale data già scaduti e in proroga a tempo indefinito (con l'assegnazione di un termine sostanzialmente di ulteriore proroga, entro il quale si deve operare la ricostituzione, decorrente però dalla data di entrata in vigore della legge).

L'articolo 9 disciplina l'entrata in vigore della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e ambito di applicazione della legge)

1. La presente legge, al fine di assicurare la legalità, il buon andamento e l'imparzialità dell'organizzazione amministrativa conformemente all'articolo 97, primo comma, della Costituzione, disciplina la proroga degli organi amministrativi temporanei oltre la scadenza per ciascuno di essi prevista.

2. La presente legge si applica agli organi di amministrazione dello Stato, nonché agli organi di amministrazione degli enti pubblici e delle persone giuridiche, quando alla nomina dei componenti di tali organi concorrono lo Stato o gli enti pubblici.

3. Sono esclusi dall'applicazione della presente legge gli organi rappresentativi delle regioni, delle province e dei comuni, e gli organi che hanno comunque rilevanza costituzionale.

4. Le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia.

5. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima.

Art. 2.

(Scadenza e ricostituzione degli organi)

1. Gli organi amministrativi svolgono le funzioni loro attribuite sino alla scadenza

del termine di durata per ciascuno di essi previsto ed entro tale termine debbono essere ricostituiti.

Art. 3.

(Proroga degli organi - Regime degli atti)

1. Gli organi amministrativi non ricostituiti nel termine di cui all'articolo 2 sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, decorrenti dal giorno della scadenza del termine medesimo.

2. Nel periodo in cui sono prorogati, gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti urgenti e indifferibili con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità.

3. Gli atti non rientranti fra quelli indicati nel comma 2, adottati nel periodo di proroga, sono illegittimi.

Art. 4.

(Ricostituzione degli organi)

1. Entro il periodo di proroga gli organi amministrativi scaduti debbono essere ricostituiti.

2. Nei casi in cui i titolari della competenza alla ricostituzione siano organi collegiali e questi non procedano alle nomine o designazioni ad essi spettanti almeno tre giorni prima della scadenza del termine di proroga, la relativa competenza è trasferita ai rispettivi presidenti, i quali debbono comunque esercitarla entro la scadenza del termine medesimo.

Art. 5.

*(Efficacia dell'atto di ricostituzione -
Regime dei controlli)*

1. I provvedimenti di nomina dei componenti di organi scaduti adottati nel periodo di proroga sono immediatamente esecutivi.

2. I controlli sui provvedimenti di cui al comma 1 hanno effetto risolutivo. Nella pendenza dei controlli e fino alle comuni-

cazioni della conformità a legge, agli organi ricostituiti si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 3.

3. Le dichiarazioni, in sede di controllo, di non conformità a legge dei provvedimenti di cui al comma 1 obbligano gli organi da cui tali atti sono emanati a provvedere entro quindici giorni dalla comunicazione delle dichiarazioni di non conformità, adeguandosi ad esse.

Art. 6.

*(Decadenza degli organi non ricostituiti -
Regime degli atti - Responsabilità)*

1. Decorso il termine massimo di proroga senza che si sia provveduto alla loro ricostituzione, gli organi amministrativi decadono.

2. Tutti gli atti adottati dagli organi decaduti sono nulli.

3. I titolari della competenza alla ricostituzione sono responsabili dei danni conseguenti alla decadenza determinata dalla loro condotta, fatta in ogni caso salva la responsabilità penale individuabile nella condotta omissiva.

Art. 7.

*(Raccolta e tenuta dei dati
sulla durata degli organi)*

1. Ai fini di esercitare un'azione di controllo e di impulso, la Presidenza del Consiglio dei ministri provvede alla tenuta e all'aggiornamento di tutti i dati relativi ai termini di scadenza, proroga e decadenza degli organi amministrativi.

2. Le amministrazioni dello Stato competenti e gli enti pubblici interessati debbono far pervenire periodicamente i dati di cui al comma 1 alla Presidenza del Consiglio dei ministri e fornire, a richiesta di questa, tutte le notizie in materia.

Art. 8.

(Norme finali e transitorie)

1. Le disposizioni degli articoli da 1 a 7 si applicano immediatamente a tutti gli orga-

ni amministrativi, che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non siano ancora scaduti.

2. Gli organi amministrativi che, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano già scaduti e operino pertanto in proroga di fatto, debbono essere ricostituiti entro sessanta giorni dalla data suddetta. Durante tale periodo si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 3. Decorso il termine medesimo, gli organi stessi decadono con le conseguenze previste dalle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 6.

Art. 9.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana.