

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Nn. 629 e 576-A

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE SAPORITO)

Comunicata alla Presidenza il 10 novembre 1992

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 18 settembre 1992, n. 381, recante disciplina della proroga degli organi amministrativi (n. 629)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 SETTEMBRE 1992

—  
E SUL

### DISEGNO DI LEGGE

Disciplina della proroga degli organi amministrativi (n. 576)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° SETTEMBRE 1992

—  
*del quale la Commissione propone l'assorbimento  
nel disegno di legge n. 629*

## INDICE

Relazione .....	Pag.	3
Pareri:		
della 2 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	5
della Commissione parlamentare per le questioni regionali .....	»	6
Emendamenti proposti dalla Commissione al testo del decreto-legge .....	»	7
Disegno di legge n. 629, d'iniziativa del Governo, di conversione del decreto-legge n. 381 del 1992 .....	»	8
Testo del decreto-legge n. 381 del 1992 .....	»	9
Disegno di legge n. 576, d'iniziativa del Governo .....	»	13

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge che la 1<sup>a</sup> Commissione permanente sottopone all'approvazione dell'Assemblea converte in legge i contenuti del decreto-legge 18 settembre 1992, n. 381, che assorbe analoghe disposizioni del disegno di legge n. 576 del 1° settembre scorso, con cui il Governo ha voluto dare sollecita risposta a due preoccupazioni:

a) giuridica, sollevata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 208 del 16 aprile 1992 in materia di disciplina della cosiddetta *prorogatio* o proroga di fatto come principio di carattere generale per gli organi amministrativi;

b) politica, sollevata dalle più elevate responsabilità dello Stato, sulla sindacabilità di un sistema organizzativo fondato sull'abituale ricorso alla proroga senza limiti temporali dell'operatività di organi amministrativi scaduti e mantenuti in vita, arbitrariamente, dall'inerzia di chi deve provvedere alla sostituzione.

L'iniziativa del Governo conferma l'orientamento della Corte costituzionale, secondo cui non esiste un principio generale della proroga a tempo indefinito nel nostro ordinamento giuridico, anche per rispettare le regole della buona ed imparziale amministrazione prevista dall'articolo 97 della Costituzione, con cui certamente appare confliggente la precarietà indefinita di un organo scaduto.

Con il disegno di legge in parola, dunque, si intende chiudere la triste stagione delle proroghe di fatto e degli effetti perversi che tale sistema ha determinato in questi anni.

Le disposizioni di cui si chiede l'approvazione si svolgono secondo le indicazioni e gli avvisi della Corte costituzionale. All'articolo 1 viene chiarito con precisione l'ambito di applicazione delle norme. Sono poi

stabilite la scadenza degli organi al termine fissato e l'obbligatorietà della sollecita ricostituzione degli stessi (articolo 2), fissando in 45 giorni il termine massimo della durata della proroga ed indicando i limiti dell'attività in tale periodo e le relative sanzioni (articolo 3). Gli articoli 4 e 5 disciplinano l'obbligatorietà assoluta della ricostituzione dell'organo entro il periodo massimo della proroga e gli effetti dei controlli sugli atti di ricostituzione per impedire momenti di discontinuità dell'azione amministrativa. La nullità degli atti adottati dagli organi scaduti e le responsabilità della condotta omissiva (anche sul piano penale) sono disciplinate dall'articolo 6. È assegnata, inoltre, alla Presidenza del Consiglio la tenuta e l'aggiornamento dei dati relativi alle scadenze degli organi amministrativi, nonché compiti di stimolo per l'attività di ricostituzione di quelli scaduti o in scadenza (articolo 7).

Nel corso dell'esame da parte della Commissione affari costituzionali sono stati approvati due emendamenti al testo governativo, uno relativo ai compiti forse troppo rigorosamente limitati degli organi scaduti all'entrata in vigore del decreto-legge ed un secondo di spostamento dei termini per consentire al Parlamento l'espressione del parere sulle nomine previsto dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14. Entrambi gli emendamenti riguardano l'articolo 8 del decreto-legge. Infine viene stabilito l'obbligo delle regioni a statuto ordinario e speciale, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare i rispettivi ordinamenti alle nuove regole introdotte, entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

Onorevoli senatori, non devo sottolineare l'importanza giuridica ma anche morale del provvedimento, l'obiettivo di trasparenza che esso di prefigge, l'effetto positivo che

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esso eserciterà anche in delicati settori economici in cui operano tanti enti ed organi amministrativi nazionali e locali. Il disegno di legge si inquadra, quindi, in quell'itinerario di «piccole grandi riforme» del nostro ordinamento destinato ad incidere sull'organizzazione della nostra società.

La Commissione affari costituzionali, pertanto, propone la conversione in legge del decreto-legge n. 381, con gli emendamenti da essa accolti, e l'assorbimento del connesso disegno di legge n. 576.

SAPORITO, *relatore*

**PARERI DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(GIUSTIZIA)

(Estensore: MASIELLO)

**sul disegno di legge n. 629**

30 settembre 1992

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di competenza, esprime parere favorevole.

**sul disegno di legge n. 576**

30 settembre 1992

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di competenza, esprime parere favorevole.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI**

(Estensore: sen. LAZZARO)

**sui disegni di legge nn. 629 e 576**

30 settembre 1992

I disegni di legge in esame fanno seguito ad una sentenza della Corte costituzionale (n. 208 del 16 aprile 1992) che ha dichiarato non proponibile la questione di legittimità costituzionale avverso una 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.

La Corte trae spunto dalla sentenza per rovesciare l'indirizzo prevalente in dottrina e nella giurisprudenza amministrativa e negare, con argomenti che appaiono inconfutabili, l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento a favore della «proroga di fatto», precisando altresì che la regola della *prorogatio* a tempo indefinito, ove ritenuta vigente, apparirebbe contrastare con i principi espressi nell'articolo 97 della Costituzione.

I disegni di legge in esame recepiscono ora l'indirizzo della Corte e disciplinano in conseguenza l'ipotesi di proroga degli organi amministrativi temporanei oltre la scadenza per ciascuno di essi prevista.

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

Le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla nuova normativa 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.

Per quanto di competenza, la Commissione parlamentare per le questioni regionali dichiara che nulla osta all'ulteriore corso dei provvedimenti di legge.

## EMENDAMENTI PROPOSTI DALLA COMMISSIONE

AL TESTO DEL DECRETO-LEGGE

### Art. 8.

*Al comma 2, sopprimere il periodo: «Durante tale periodo si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 3».*

**8.2**

*Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:*

*«2-bis. Per la ricostituzione degli organi delle persone giuridiche di cui al comma 1 dell'articolo 1, nei casi di cui al comma 2 del presente articolo, gli organi competenti promuovono l'instaurazione delle procedure stabilite dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14, entro il termine di cui allo stesso comma 2».*

**8.7**

**DISEGNO DI LEGGE n. 629**

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

—  
Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 18 settembre 1992, n. 381, recante disciplina della proroga degli organi amministrativi.



*Decreto-legge 18 settembre 1992, n. 381, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 19 settembre 1992..*

## **Proroga degli organi amministrativi**

### **IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di disciplinare, con principi generali uniformi, la proroga degli organi amministrativi temporanei oltre la scadenza per ciascuno di essi prevista, nonché le conseguenze delle omesse ricostituzioni degli organi medesimi, al fine di assicurare con immediatezza la legalità, il buon andamento e l'imparzialità dell'organizzazione amministrativa imposti dall'articolo 97 della Costituzione; principi cui, allo stato, non corrispondono le molteplici, prolungate e non più sostenibili situazioni di proroga tuttora in atto;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 17 settembre 1992;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri;

EMANA

il seguente decreto-legge:

#### **Articolo 1.**

*(Ambito di applicazione)*

1. Il presente decreto 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.

2. Sono esclusi dall'applicazione del presente decreto gli organi rappresentativi delle regioni, delle province e dei comuni e gli organi che hanno comunque rilevanza costituzionale.

## Articolo 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.

## Articolo 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.

## Articolo 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.

## Articolo 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 comunicazioni 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.

## Articolo 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 individuale nella condotta omissiva.

## Articolo 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.

## Articolo 8.

*(Norme finali e transitorie)*

1. Le disposizioni degli articoli da 1 a 7 si applicano, dalla data di entrata in vigore del presente decreto, a tutti gli organi amministrativi che, alla stessa data, non siano ancora scaduti.
2. Gli organi amministrativi che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, siano già scaduti e operino pertanto in proroga di fatto, debbono essere ricostituiti entro settantacinque giorni dalla data medesima. Durante tale periodo si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 3. Decorso il termine suddetto, gli organi stessi decadono con le conseguenze previste dalle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 6.

## Articolo 9.

*(Adeguamento della normativa regionale)*

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le Regioni a statuto ordinario, nonché le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e

di Bolzano, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni del presente decreto.

Articolo 10.

(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 18 settembre 1992

SCÀLFARO

AMATO

Visto, il Guardasigilli: MARTELLI

**DISEGNO DI LEGGE n. 576**

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

## 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-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 organi 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.