

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 786

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(AMATO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 NOVEMBRE 1992

Conversione in legge del decreto-legge 19 novembre 1992, n. 439,
recante disciplina della proroga degli organi amministrativi

ONOREVOLI SENATORI. - Il decreto-legge 18 settembre 1992, n. 381, recante disciplina della proroga degli organi amministrativi, non è stato convertito in legge entro il termine costituzionale ed è pertanto decaduto.

I motivi di assoluta urgenza che condussero all'adozione di quel provvedimento permangono immutati ed il Governo ha pertanto ritenuto doveroso riproporre all'esame del Parlamento i contenuti del decreto-legge decaduto, adeguando gli stessi alle indicazioni emerse nel corso dell'esame, in sede referente, da parte della 1ª Commissione permanente del Senato.

Com'è noto, già nell'agosto scorso il Consiglio dei ministri approvò un disegno di legge sulla materia (atto Senato n. 576), successivamente riprodotto nel decreto-legge n. 381 del 1992, prima citato.

Nella relazione al disegno di legge si rammentava che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 208 del 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; 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 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, perviene a tale conclusione dopo un'analisi puntuale e 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.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 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, la cui organizzazione è «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, nonché quelli dell'imparzialità e del buon andamento».

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 arbitrii 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, il Governo non può che provvedere in conformità e provvedere con lo strumento del decreto-legge. La lunga stagione delle proroghe di fatto indefinite è purtroppo ancora in pieno svolgimento (nel settore bancario, per esempio, le proroghe in questione hanno già superato, e in qualche caso di molto, i limiti di tollerabilità); continuano perciò a prodursi gli effetti deleteri per la limpidezza e l'efficienza dell'organizzazione amministrativa.

Non è più allora sufficiente lo strumento legislativo ordinario, in quanto la situazione complessiva del Paese e l'esigenza vitale che alle difficoltà diverse in cui esso oggi si trova - non ultime quelle appunto derivanti da carenze e arbitrii in cui opera l'amministrazione pubblica - impongono decisioni e soluzioni immediate.

Il nodo delle proroghe di fatto non è certo il solo in cui la nostra organizzazione amministrativa si è andata inceppando, ma è uno dei più seri e, soprattutto, uno dei nodi in cui, con più velenosa incidenza, hanno agito fattori del tutto estranei al disegno costituzionale sul buon andamento e sulla imparzialità della pubblica amministrazione.

Siamo dunque di fronte a non contestabile «straordinario caso di necessità e d'urgenza», cui va data una risposta tempestiva - la disciplina della materia per «tutte» le situazioni finora non disciplinate - con cui deve «da subito» porsi la parola fine a una carenza di normativa che ha finora inciso profondamente e non certo in senso positivo sull'efficienza del settore pubblico e, purtroppo, anche sul costume.

La sistematica dei pochi articoli che compongono il decreto-legge 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'ambito di applicazione del decreto.

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 decreto si rivolge allora solo all'organizzazione amministrativa in senso proprio, come investita, secondo l'insegnamento 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 2, 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 1 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 quelli 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.

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 il limite oggettivo (atti urgenti e indifferibili) entro il quale l'organo prorogato può continuare a svolgere le sue funzioni. Il superamento di questo limite implica che l'atto posto egualmente in essere sia «illegittimo». Il comma 3, in cui è espressa questa specifica norma «sanzionatoria», poteva anche non essere formulato, atteso che si tratta di una conseguenza inevitabile del limite oggettivo di cui al comma 2. Ma si è ritenuto opportuno per rimarcare la diversità di conseguenze dell'assunzione di un atto adottato da un organo, non assolutamente carente di potere perchè prorogato, fuori dai limiti «di esercizio» impartiti dalla legge, rispetto alle conseguenze dell'adozione di un atto qualsivoglia dopo la scadenza (articolo 6, comma 2): nel primo caso l'atto sarà appunto «illegittimo», nel secondo radicalmente «nullo».

Sono, queste, precise indicazioni agli operatori cui l'atto emanato comunque *contra legem* sarà sottoposto, in sede di

controllo o in sede giurisdizionale. Si precisa poi che l'uso, nel comma 3 di questo articolo 3, del termine «illegittimi», non consueto nei testi normativi, è legato alla necessità di offrire un termine onnicomprensivo cui i suddetti operatori, del controllo e della giurisdizione, possano collegare la sanzione conseguente per l'atto.

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

Una particolare disciplina è poi individuata, nel comma 2, per i casi in cui i titolari della competenza alla ricostituzione 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 terzi o verso, ad esempio, l'erario - della condotta omissiva.

Condotta omissiva che ovviamente può in sé comportare anche responsabilità penali.

L'articolo 7 attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di raccogliere tutti i dati necessari; potrà così, 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 del decreto; applicazione in qualche modo «prorogata» per quelli invece a tale data già scaduti e in proroga a tempo indefinito. A tali organi si riferiscono le modifiche introdotte, in conformità agli orientamenti parlamentari, rispetto al testo del precedente decreto. La prima consiste nella soppressione della norma che assegnava agli organi predetti gli stessi poteri previsti per gli organi prorogati ai sensi della disciplina generale dettata dall'articolo 3. La seconda chiarisce che, qualora gli organi già scaduti debbano essere rinnovati previo parere parlamentare ai sensi della legge 24 gennaio 1978, n. 14, il termine previsto dal comma 3 si riferisce alla instaurazione delle procedure stabilite dalla legge stessa.

Questo stesso termine, che nel precedente decreto era fissato in settantacinque giorni, viene ora ridotto a quarantacinque, nell'intento di evitare l'eccessivo prolungarsi di una situazione transitoria che contrasterebbe, in ultima analisi, con gli stessi motivi di urgenza che stanno alla base del provvedimento.

L'articolo 9 prevede che alle norme del decreto, in quanto destinate a disciplinare in via generale e uniforme la materia, debbono adeguarsi anche tutte le regioni, cui viene assegnato il termine di un anno (decorrente, questo, dall'entrata in vigore della legge di conversione) perchè appunto portino a termine l'opera di adeguamento.

* * *

L'accluso decreto viene quindi sottoposto all'esame del Parlamento, ai fini della sua conversione in legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 19 novembre 1992, n. 439, recante disciplina della proroga degli organi amministrativi.

2. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 18 settembre 1992, n. 381.

Decreto-legge 19 novembre 1992, n. 439, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 273 del 19 novembre 1992.

Disciplina della 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 novembre 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 quarantacinque giorni dalla data medesima. Decorso il termine suddetto, gli organi stessi decadono con le conseguenze previste dalle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 6.
3. Per la ricostituzione degli organi delle persone giuridiche di cui al comma 1 dell'articolo 1, nei casi di cui al comma 2, 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.

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 stesso 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 19 novembre 1992

SCÀLFARO

AMATO

Visto, *il Guardasigilli*: MARTELLI