



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 19341/71.11.2023 del 2 ottobre 2023

Pos. Coll. e Coord. n. 3

Al Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale
Servizio 11 - Vigilanza sul Fondo di quiescenza del
personale della Regione Siciliana
(Rif. Prot. n. 79449 del 20 settembre 2023)

OGGETTO: Fondo Pensioni Sicilia - Articolo 7, comma 3, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8. Richiesta di parere.

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento chiede l'avviso dello Scrivente in ordine alla natura – ordinatoria o perentoria – del termine previsto dall'articolo 7, comma 3, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, che dispone: “*Il Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana è autorizzato all'acquisto entro il 31 ottobre 2020 del cento per cento delle quote del Fondo di cui all'articolo 9 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, che assicura un rendimento netto pari ad almeno il rendimento attuale delle corrispondenti risorse finanziarie necessarie per l'acquisto aumentato del cinquanta per cento, per l'intera durata del contratto di locazione).*”.

Quanto sopra, preso atto delle motivazioni esposte dal Fondo Pensioni Sicilia nella allegata nota prot. n. 27951, del 20 settembre 2023, nella quale viene rilevato che la normativa citata - nella formulazione derivante dalle modifiche poste in essere dal legislatore regionale con l'articolo 7, comma 6, della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1 e, da ultimo, con l'articolo 1, comma 7, lettera a), l.r. 12 maggio 2020, n.



10 - autorizza l'Ente all'acquisto delle quote del Fondo immobiliare di cui all'articolo 9 della Legge Regionale 28 dicembre 2004, n. 17, secondo cui *“I beni immobili strumentali all'attività della Regione e degli enti di cui al comma 1, (...), anche se costituenti patrimonio indisponibile e sempre che gli stessi non abbiano vincoli di natura storica, ambientale, culturale ai sensi della legislazione vigente, possono essere conferiti in un apposito fondo immobiliare, ferma restando la destinazione di essi a sede di pubblici uffici o di attività di pubblico servizio, salvo il consenso dell'ente conferente ed a condizione che alla Regione, in qualità di quotista del fondo medesimo, venga assicurato il diritto di esprimere i pareri obbligatori sui principali atti di gestione ed i pareri vincolanti per le decisioni gestionali di particolare rilievo”*.

A tal riguardo, riferisce il Fondo Pensioni che l'articolo 7, comma 3, della legge regionale citata, stabilisce che l'acquisto delle quote è subordinato alle condizioni ivi stabilite ed indica, quale termine temporale, la data del 31 ottobre 2020.

La richiesta di parere verte, pertanto, sugli *“effetti derivanti dal decorso del termine indicato all'articolo 7, comma 3, Legge Regionale 9 maggio 2017, n. 8, ovvero se lo stesso debba intendersi quale ordinatorio o perentorio e, ciò, al fine di procedere alle attività istruttorie prodromiche all'eventuale acquisto delle suddette quote.”*.

Riferisce altresì l'Ente che *“a favore della prima interpretazione (cioè che trattasi di un termine ordinatorio) vi è la circostanza che il legislatore non utilizza una locuzione stringente tale da fare intendere detto termine come lato sensu decadenziale (per esempio: fino alla data del ...), bensì un termine meramente sollecitatorio nei confronti del Fondo Pensioni (entro il...).”*.

In ultimo, il Fondo Pensioni sostiene che a tale interpretazione della norma abbia aderito anche la Corte dei Conti, nella relazione al giudizio di parifica per l'anno 2020, tesi per la quale il medesimo Fondo sembra propendere.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

Unità Organizzativa competente: Posizione di Collaborazione e Coordinamento 3

Responsabile del procedimento: avv. Francesca Marcenò - tel.:091 7074949 – email: francesca.marcenò@regione.sicilia.it

2. Sulla questione come sopra esposta si osserva quanto segue.

Il comma 3 dell'articolo 7, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, dispone tra l'altro che: *“Il Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana è autorizzato all'acquisto entro il 31 ottobre 2020 (...)”*, nella versione oggi vigente dopo le modifiche legislative più sopra riportate.

Il tema oggi sottoposto all'attenzione dello Scrivente è stato approfondito *funditus* sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza.

Un termine viene definito ordinatorio, se, all'inosservanza del medesimo, non sono previste sanzioni o effetti sfavorevoli. Diversamente dal termine perentorio, la funzione del termine ordinatorio è quella di "ordinare" l'attività amministrativa, indirizzandola verso determinate procedure ed esiti per i quali il mancato rispetto non comporta il verificarsi di decadenze e l'applicazione di sanzioni.

Un termine è considerato perentorio, se un determinato atto o un'attività devono essere compiuti entro il lasso temporale di scadenza del termine stesso. Se il termine non viene rispettato e quell'atto o quell'attività, pur se eventualmente posti in essere, risultano inutili, con produzione di effetti sfavorevoli e con conseguente applicazione di sanzioni.

All'interno della categoria dei termini ordinatori, la dottrina distingue, poi, i cosiddetti termini *"sollecitatori"*, *id est* quei termini diretti a sollecitare il tempestivo compimento di una data attività, senza prevedere alcun effetto negativo in caso di mancato rispetto. Date le uguali conseguenze sostanziali previste, tale termine viene considerato una sottocategoria di quello ordinatorio.

Normalmente, il termine ha carattere perentorio, qualora la legge o lo stesso atto prevedano una decadenza; invece, ha carattere ordinatorio in tutti gli altri casi.

Quando la legge nulla dice in merito, la dottrina afferma¹, quasi unanimemente, che nel silenzio della legge, si considerano ordinatori i termini per l'emanazione di atti

1 L. Galateria - M. Stipo, Manuale di diritto amministrativo, pag. 272 e seguenti, UTET 1995.



favorevoli, mentre si considerano perentori quelli previsti per gli atti a carattere sanzionatorio.

In altre parole, in una situazione di non espressa natura del termine, in assenza di una specificazione testuale nella legge, la qualificazione del medesimo come perentorio dipende dal fatto se siano previste sanzioni decadenziali, o da particolare esigenze e scopi perseguiti dalla legge.

Dalla giurisprudenza e dalla dottrina possono evincersi alcuni parametri cui fare riferimento sulla perentorietà del termine: dato testuale; previsione di una sanzione o di una decadenza o, comunque, effetti sfavorevoli; connessione della perentorietà a concrete ragioni di carattere organizzativo della P.A.; desumibilità della perentorietà dalle conseguenze previste dalla legge; scopi perseguiti dalla legge.

“Il termine ordinatorio, invece, viene così qualificato se alla sua inosservanza non sono previste sanzioni decadenziali o comunque effetti sfavorevoli.

La funzione di questo termine è semplicemente quella di ordinare un’attività amministrativa, indirizzandola verso determinate procedure ed esiti; perciò, il non rispetto del termine non comporta il verificarsi di decadenze e l’applicazione di sanzioni.”²

Riassumendo, in generale si parla di termine con carattere perentorio, quando la legge prevede una decadenza al suo spirare; si parla invece di termine con carattere ordinatorio in tutti gli altri casi.³

Per costante giurisprudenza *"deve rammentarsi che il carattere della perentorietà del termine può essere attribuito a una scadenza temporale solo da una espressa norma di legge: e difatti, nello Stato di diritto, solo la legge può collegare in via generale al decorso del tempo il mutamento di una situazione giuridica, sia esso un potere dell'amministrazione (perenzione), sia esso un diritto o una facoltà del privato (decadenza). Pertanto, in assenza di specifica disposizione che espressamente*

2 TAR Bolzano, sent. 31 maggio 2016, n. 181.

3 Vedi: Cons. Stato, Sez. IV, 15 dicembre 2008, n. 6192; Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2008, n. 5072; Cons. Stato, Sez. VI, 18 marzo 2003, n. 1415.



preveda il termine come perentorio, comminando la perdita della possibilità di azione da parte dell'Amministrazione al suo spirare o la specifica sanzione della decadenza, il termine va inteso come meramente sollecitatorio o ordinatorio, sicché il suo superamento non determina l'illegittimità dell'atto" (Cons. St., sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2289).

Ove manchi un'espressa indicazione circa la natura del termine o gli specifici effetti dell'inerzia, deve aversi riguardo alla funzione che lo stesso in concreto assolve nel procedimento, nonché alla peculiarità dell'interesse pubblico coinvolto, con la conseguenza che, in mancanza di elementi certi per qualificare un termine come perentorio, per evidenti ragioni di favor, esso deve ritenersi ordinatorio.”⁴

Nei termini di cui sopra è l'avviso dello Scrivente.

* * * * *

A 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 rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi novanta 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 DIRIGENTE DELLA POS. N.3
(Francesca Marcenò)

F.to L'AVVOCATO GENERALE
(Bologna)

4 Cons. giust. amm. Sicilia, Sent., 05 giugno 2023, n. 388.

