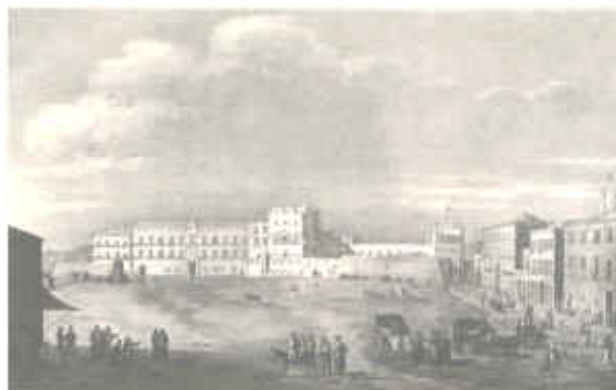


# ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA



## CORTE DEI CONTI E BUROCRAZIA DELLE ASSEMBLEE PALAMENTARI REGIONALI

*di*

*Ignazio La Lumia*

*Palermo*  
*3 febbraio 2005*

# **CORTE DEI CONTI E BUROCRAZIA DELLE ASSEMBLEE PARLAMENTARI REGIONALI**

*di Ignazio La Lumia \**

Il tema, che si vuole qui affrontare, è il seguente: rispetto alle deliberazioni di natura amministrativa, adottate dagli Uffici di Presidenza delle Assemblee parlamentari regionali (i quali costituiscono il massimo organo di autogoverno di ogni Consiglio regionale. All'Assemblea regionale siciliana opera il Consiglio di Presidenza in analogia a quanto avviene al Senato della Repubblica cui l'ARS tradizionalmente si parametra), è configurabile un'autonoma responsabilità dei funzionari che curano la predisposizione delle pratiche?

In altri termini, laddove non è stato recepito il principio di separazione tra politica ed amministrazione (art. 4 del Dlgs n. 165/2001), si pone il problema di individuare se i suddetti funzionari possano essere chiamati a rispondere del loro operato dinanzi alla giurisdizione contabile, pur non essendo titolari di poteri decisionali, i quali spettano esclusivamente a tali Organi collegiali (di solito ai sensi delle norme regolamentari interne. Per l'A.R.S. v. art. 11 del suo Reg. int.).

In passato, questo tema non è mai stato esplorato nella convinzione che l'immunità (insindacabilità) prevista dall'art. 122, comma quarto, della Costituzione ("I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni"). Per la Regione siciliana, v. art. 6 dello Statuto speciale) coprisse l'intera attività provvedimentale posta in essere dagli organi politici. Ma l'indirizzo assunto dalla Corte Costituzionale e, più di recente, dalla Corte dei Conti induce a rimeditare siffatta problematica.

Invero, la Sovrana Corte ha elaborato due importanti principi:

- 1) che l'insindacabilità non copre tutti i provvedimenti emessi dalle Assemblee parlamentari regionali (o da loro organi), ma solamente quelli rientranti, secondo ragionevolezza, nell'esercizio della loro funzione di autorganizzazione, da esercitare secondo parametri stabiliti da leggi statali

ovvero, nel caso dell'A.R.S., sulla base delle norme regolamentari interne che disciplinano, secondo la riserva ex art. 4 dello Statuto, la sua autonomia organizzativa e funzionale (sentt. nn. 81/75, 289/97 e 392/99).

Per ragionevolezza è da intendersi che la delibera debba inerire a compiti e fini istituzionali. Talché, ove l'atto esorbiti dalle competenze assembleari ovvero non sia espressione del potere di autorganizzazione, è da escludere la sussistenza dell'immunità. Così, ad esempio, un provvedimento di spesa relativo alla sponsorizzazione di una squadra di calcio non può certo farsi rientrare tra le finalità dell'istituto parlamentare e, quindi, in tal caso, non si può invocare l'insindacabilità che, secondo l'insegnamento della Corte, non costituisce un privilegio, ma viene apprestata dall'ordinamento per la tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica (funzione legislativa, funzione di indirizzo politico e di controllo, funzione di organizzazione interna).

Tale indirizzo è stato ripreso e ribadito dalla Corte di Cassazione a sezioni unite (sent. n. 200/01) la quale, pronunciandosi su una controversia avente ad oggetto delle delibere adottate dal Consiglio di Presidenza dell'ARS, ha ammesso la giurisdizione della Corte dei Conti nel presupposto che dette delibere non rientravano nell'esercizio della funzione di autorganizzazione dell'Assemblea, giacché le stesse non erano dirette a perseguire un migliore funzionamento dell'apparato parlamentare;

- 2) che, in ogni caso, nell'ambito dell'attività amministrativa espletata all'interno delle Assemblee regionali, occorre distinguere fra atti di competenza degli organi politici (per i quali – secondo i suddetti criteri - può o meno ricorrere l'insindacabilità) e atti propri di altri soggetti (nella fattispecie si trattava di agenti contabili) i quali, essendo estranei alla sfera politica ed alle relative prerogative, non possono sottrarsi al giudizio contabile (sent. n. 292/01).

Su questa linea la Corte dei Conti ha, di recente, emesso due sentenze che si rivelano di particolare interesse ai fini della presente indagine.

Con la prima decisione (n. 56/04) la sezione giurisdizionale della Campania ha condannato, a titolo di responsabilità amministrativa, due dirigenti del Consiglio regionale di detta Regione (l'uno preposto al Servizio gestione del personale, l'altro al Settore amministrazione e contabilità), per avere concorso alla formazione di una delibera palesemente illegittima causativa di un danno erariale di ingente entità; mentre ha assolto i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio che adottarono tale delibera per assenza, nel loro comportamento, del presupposto della colpa grave.

Riassumiamo brevemente i termini della questione.

Si tratta di una vicenda (tipica dell'italico costume) che vede come protagonista un pubblico dipendente il quale, assunto come operaio a giornata (per la lettura dei contatori idrici) presso un comune del napoletano, fu prima distaccato, con qualifica ausiliaria, presso il Consiglio regionale campano e poi inquadrato, con delibera dello stesso, nei ruoli regionali con l'attribuzione del livello esecutivo.

Qualche anno dopo gli venne riconosciuta (retroattivamente) la qualifica di impiegato di concetto sino a quando, in prossimità della pensione, su sua richiesta, venne reinquadrato (sempre retroattivamente), in attuazione di alcune "provvide legghine", nella carriera direttiva e, quindi, nominato responsabile del Servizio Biblioteca-Settore documentazione.

E' il caso di dire: una bella carriera, dalla lettura dei contatori dell'acqua alla lettura dei libri. Tuttavia, il giudice contabile ha ritenuto che, nella fattispecie, sussistessero gli estremi della responsabilità amministrativa, e precisamente:

- 1) il danno patrimoniale, quantificato in oltre 250 milioni delle vecchie lire, derivante dal riconoscimento di arretrati retributivi (gli venne ricostruita la carriera dalla data di ingresso nei ruoli regionali) e dall'attribuzione dello stipendio connesso alla qualifica dirigenziale;
- 2) la condotta antiggiuridica dei due dirigenti del Consiglio, giacché essi, in violazione dei doveri di diligenza e di correttezza che l'ordinamento prescrive in capo ai dipendenti ed amministratori pubblici (è da ritenersi – dice la Corte –

che agli amministratori e dipendenti regionali incomba il medesimo obbligo di diligenza previsto per gli amministratori e dipendenti statali dall'art. 13 del D.P.R. n. 3/1957 che così recita "L'impiegato deve prestare tutta la sua opera nel disimpegno delle mansioni che gli sono affidate curando, in conformità delle leggi, con diligenza e nel miglior modo, l'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene"), diedero parere favorevole (sotto forma di visti di regolarità tecnico-amministrativa e di legittimità e copertura finanziaria) ad una decisione assolutamente illegittima.

Né – prosegue la Corte – a precludere una valutazione di antiggiuridicità (antidoverosità) della condotta dei dirigenti può invocarsi "l'adempimento di un dovere derivante dal rapporto gerarchico con l'organo politico", giacché "non vi era nessun obbligo dei dirigenti di predisporre la delibera di reinquadramento; e, comunque, non vi era alcun obbligo di correderla di parere favorevole, ma semmai di evidenziarne l'illegittimità (negando il visto), in quanto il "visto" non si poteva limitare ad un mero riscontro di regolarità formale, stanti i compiti attribuiti per legge ai dirigenti";

- 3) il nesso di casualità tra condotta antiggiuridica e danno, giacché i suddetti dirigenti, istruendo la pratica e apponendo i visti favorevoli, fornirono un sostegno logico-giuridico alla deliberazione illegittima, sostegno determinante nella decisione e, quindi, nella causazione del danno.

Rileva la Corte che, a prescindere dalla titolarità esclusiva del potere decisionale in capo all'organo politico, i dirigenti delle strutture amministrative svolgevano, in forza delle disposizioni di legge vigenti, una particolare e non vincolata attività di consulenza tecnico-giuridica nei confronti dell'organo politico, spesso formato da soggetti non competenti nella materia; sicché, in conclusione, non può disconoscersi che i visti favorevoli diedero "un rilevante e decisivo apporto causale" alla delibera produttiva del danno erariale;

- 4) la sussistenza della colpa grave (anzi "gravissima" precisa la Corte) nella condotta dei dirigenti, giacché questi, nel valutare gli atti (tra i quali figurava

un parere reso da un libero professionista), nell'esaminare la normativa di settore (che si presentava chiara ed inequivoca) e, quindi, nell'apposizione dei "visti", agirono con "vera e propria scriteriatezza";

- 5) esclusione della colpa grave a carico dei componenti l'Ufficio di Presidenza, giacché essi avrebbero potuto e dovuto accorgersi dell'illegittimità del provvedimento, stante la sua evidenza, ma la presenza, nella fase istruttoria, di pareri resi dagli uffici competenti e da professionisti legali, nonché la fiducia nelle strutture amministrative interne, li dissuase dal procedere ad un attento riesame dei presupposti di fatto e di diritto della delibera in questione; sicché, si può ritenere che, nel loro caso, la condotta antigiuridica (la delibera illegittima era formalmente e sostanzialmente atto dell'Ufficio di Presidenza) non fu connotata da quella straordinaria negligenza richiesta ai fini della condanna.

Con la seconda decisione (n. 1104/04), la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana ha dichiarato esenti da responsabilità amministrativa i membri del Consiglio di Presidenza dell'ARS che, nel lontano 1996, erano stati convenuti in giudizio per avere adottato una delibera con la quale si disponeva la concessione al personale di contributi sui mutui finalizzati all'acquisto o alla costruzione della prima casa.

Nella fattispecie la Corte ha stabilito che la condotta dei componenti il Consiglio non fosse caratterizzata dalla colpa grave, con la motivazione che il Segretario Generale dell'ARS, intervenendo sul punto, li avesse chiaramente rassicurati sulla piena legittimità del loro operato.

Così si esprime la Corte: "Essendo il Segretario Generale dell'Assemblea il funzionario di grado più elevato dell'ARS, quello che si presume abbia il più elevato livello di competenza tecnico-amministrativo-giuridica, nessun motivo potevano avere i componenti del Consiglio di Presidenza, oggi convenuti, per dubitare sulla legittimità del loro operato discostandosi dal suo autorevole parere.

Le ragioni che precedono inducono il Collegio conclusivamente a ritenere che, nei confronti dei convenuti, non è riscontrabile quella grave trascuratezza e quella grave

negligenza ed improntitudine che è necessaria perché possa ritenersi sussistente la colpa grave”.

Orbene, dalla surrichiamata giurisprudenza ci sembra di potere desumere le seguenti considerazioni utili a fare chiarezza sul quesito inizialmente posto.

- a) La responsabilità amministrativa dei funzionari dei Parlamenti regionali è configurabile anche nel caso in cui non sia stato recepito, nell’ordinamento interno, il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa.

Va, comunque, precisato che sono sempre soggette al giudizio della Corte dei Conti quelle semplici operazioni finanziarie e contabili (proprie degli agenti contabili, ossia di coloro che, di fatto o di diritto, hanno maneggio di pubblico denaro, come i cassieri, i tesorieri, i consegnatari ecc...) le quali nulla hanno a che fare con l’attività deliberativa degli organi preposti alla spesa.

In altri termini, l’esercizio delle funzioni di pagamento delle spese o di riscossione delle entrate è attività – dice la Corte Costituzionale – che non si sostanzia nell’espressione di voti e di opinioni e, quindi, anche se facesse capo a componenti dell’organo politico, non ricadrebbe nell’ambito della prerogativa della insindacabilità.

- b) La responsabilità amministrativa dei funzionari non è riscontrabile nell’ordinaria funzione istruttoria, bensì soltanto quando essi siano chiamati a svolgere formalmente (ad esempio attraverso l’apposizione di visti, o anche mediante dichiarazioni o attestazioni rese nel corso delle riunioni, purché riportate nel processo verbale) un’opera di consulenza tecnico-giuridica, che sia tale da costituire la motivazione fondante, la copertura logico-giuridica della decisione adottata. In questo senso possiamo citare l’art. 3 del Regolamento dell’Amministrazione dell’ARS secondo il quale il Segretario Generale “partecipa alle sedute del Consiglio di Presidenza, senza diritto di voto, ed esprime, qualora richiesto o nei casi previsti dal presente Regolamento, il proprio parere”.

c) All'interno di un'amministrazione "servente", ossia di supporto all'esercizio dell'attività parlamentare, gioca un ruolo determinante (ora deliberativo, ora propositivo, ora consultivo) la figura del funzionario di vertice (Segretario o Direttore generale) il quale, ponendosi come "cerniera" tra corpo politico e corpo burocratico, adempie a due funzioni entrambe delicate e rilevanti: da un lato, assistere l'organo politico (in special modo la Presidenza) sul versante del diritto e della procedura parlamentare; dall'altro, fornire consulenza tecnica, allorquando il medesimo organo (Ufficio di Presidenza o Collegio dei Questori) debba deliberare in materia amministrativa.

*\*Direttore dell'ARS per i rapporti istituzionali*