

REDAZIONALI

LA ESIMENTE POLITICA

dell'Avv. Giuseppe Dall'Ozzo

La portata dell'art. 1, co. 1 ter l. 20/1994 così come novellata dalla l. 639/96 e dell'art. 49 d. lgs. 267/2000.

La valutazione della responsabilità dei titolari degli organi politici per la adozione di atti muniti del parere favorevole di regolarità tecnico-contabile e per quelli di competenza degli uffici tecnici o amministrativi causativi di danno.

La contestualizzazione con la recente giurisprudenza contabile.

Il vigente assetto costituzionale garantisce, in termini generali, il principio di imparzialità della PA ai sensi dell'art. 97 cost., con la separazione della attività di direzione politica da quella gestionale di direzione amministrativa.

L'art. 49 del d. lgs. 267/2000 prescrive che le deliberazioni della giunta o del consiglio, ad eccezione di quelle precipuamente inerenti la sfera politica dell'ente, devono essere munite del parere di regolarità tecnica e/o contabile.

Premesso come, in linea di principio, il solo fatto del parere favorevole dell'organo tecnico non escluda la responsabilità dell'organo di governo quando questi eserciti una funzione propria, per le deliberazioni causative di danno che non siano di mero indirizzo potranno essere chiamati a risponderne sia gli organi politici che le hanno adottate che i funzionari responsabili dei servizi tecnici che hanno prescritto il parere di regolarità tecnica e/o contabile.

Conseguentemente, le rispettive responsabilità dovranno essere valutate e graduate in base all'apporto causale degli organi politici e tecnici nella adozione dell'atto causativo di danno.

In che modo?

Sostanzialmente, dovrà essere svolto un

preliminare accertamento per verificare se la delibera adottata sia o meno di semplice indirizzo, così da poter escludere in radice il coinvolgimento dell'organo tecnico (come nel caso della sentenza C. conti, Campania 1/2011 di cui si parlerà oltre).

Successivamente dovrà essere accertato il grado della influenza e dell'incidenza del parere tecnico sulla deliberazione adottata dall'organo politico.

Ad esempio, la Corte dei Conti, Campania 7.7.2008, n. 1641, ha riconosciuto la responsabilità sia dei componenti della giunta comunale sia degli organi tecnici che espressero parere favorevole, per aver deliberato la erogazione di compensi aggiuntivi a collaboratori in mancanza delle necessarie condizioni giuridiche.

La responsabilità dell'organo politico è stata ravvisata nella mancanza della professionalità richiesta per l'espletamento della carica politica ricoperta dai componenti della Giunta, che li avrebbe dovuti indurre ad accorgersi che non vi fossero le condizioni giuridiche per detta erogazione.

Diversamente, la Corte dei Conti, Sez. Appello, Sicilia, 13.1.2009, n. 1.

Nel giudizio di primo grado cui la richiamata sentenza si riferisce, avente ad oggetto il rimborso di spese legali sostenute da ammini-

stratori comunali relativamente ad un processo penale a loro carico conclusosi per prescrizione, il danno conseguente alla delibera comunale all'uopo adottata era stato addebitato esclusivamente ai funzionari dell'area tecnica e dell'area economico-finanziaria per non aver rilevato, nonostante il bagaglio professionale posseduto, la assoluta illiceità della proposta di deliberazione.

Venivano invece assolti i componenti del consiglio comunale, per mancanza di dolo o colpa grave.

Il giudice di appello ha ribaltato la sentenza di primo grado in quanto era l'organo politico a dover negare il rimborso di spese legali perché il processo penale di riferimento non si era concluso con una assoluzione piena ma per intervenuta prescrizione (a tal riguardo C.conti, Lazio, 1.2.2011, n. 141 ha riconosciuto che la assoluzione in sede penale dei consiglieri comunali *"perché il fatto non costituisce reato"*, non legittima l'ente al rimborso delle spese legali da questi sostenute quando nei medesimi fatti è ravvisabile una responsabilità amministrativo-contabile).

La volontà a procedere al rimborso delle spese legali e la valutazione della legittimità del rimborso medesimo è stata effettuata dal solo consiglio comunale senza il concorso degli organi tecnici che, avendo appunto espresso un parere tecnico e non di legittimità, non hanno affatto indirizzato il consiglio medesimo verso una determinazione poi rivelatasi dannosa (potendo l'organo politico, del resto, approvare le delibere anche disattendendo il parere degli organi tecnici).

Quanto previsto dal d. lgs. 267/2000 deve essere coniugato con le disposizioni di cui alla l. 20/94 e con questa interfacciato.

L'art. 1, co. 1 *ter* l. 20/94, per come novelata dalla l. 639/1996, stabilisce infatti che *"nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici e/o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione"*.

Trattasi di disposizione che non rappresenta una clausola di salvaguardia tesa a rendere totalmente irresponsabili i titolari degli

organi politici in ragione del fatto che, comunque, tutti gli atti amministrativi sono sempre istruiti dall'apparato burocratico.

Tutt'altro.

Deve infatti essere sempre valutato in che misura i vari momenti della sequenza procedimentale - che, si ripete, vede un apparato burocratico che gestisce la fase istruttoria e l'organo politico quella deliberativa - hanno concorso nella adozione di un provvedimento finale che in seguito ha cagionato danno erariale.

La c.d. scriminante politica, che (quando viene accertata) in linea di principio solleva da responsabilità l'organo politico e i suoi membri nel caso di approvazione di atti di competenza degli uffici tecnici od amministrativi dell'ente causativi di danno, non può essere genericamente e semplicisticamente applicata a tutte le scelte operate dall'organo di governo, dovendo invece essere valutata la singola condotta dello stesso da cui è derivato il concreto verificarsi dell'evento dannoso per l'amministrazione.

Una recente pronuncia della magistratura contabile (C. conti, Campania, 7.1.2011, n. 1), non ha ritenuto applicabile la *"scriminante politica"* nel caso di deliberazione in materia di raccolta differenziata dei rifiuti su territorio comunale, trattandosi di atto sicuramente rientrante nelle attribuzioni degli organi di governo preposti all'attività di indirizzo politico tra cui rientra, appunto, quello della raccolta differenziata dei rifiuti.

Ed infatti, non solo *"... il Sindaco (unitamente all'assessore delegato, n.d.r.) sovrintende, a norma dell'art. 50 TUEL, al funzionamento degli uffici e dei servizi comunali, essendo pertanto titolare del potere di intervenire nel caso di manchevolezze, attivando le opportune misure correttive"* (C. Conti, Campania, cit.), ma è peraltro anche suo preciso dovere, proprio in quanto organo responsabile della amministrazione del comune, prendere visione piena e consapevole dell'oggetto delle proprie deliberazioni.

Conseguentemente, prosegue la pronuncia in commento, *"... anche in presenza di un elaborato tecnico, la c.d. 'esimente politica' - prevista per gli amministratori politico/elettivi i quali si limitino ad approvare at-*

ti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici od amministrativi' (art. 1, co. 1 ter, l. n. 20/1994) - vale nei limiti in cui l'organo politico abbia approvato tali atti 'in buona fede' ovvero senza alcun sospetto di irregolarità di essi ma - se si omette di far presente aspetti problematici di ciò che si va a deliberare - l'approvazione non può essere qualificata come attività svolta in buona fede, perché si corre il rischio che l'oggetto dell'approvazione attenga a qualcosa di non autorizzato dalla legge, o dagli atti di indirizzo degli stessi organi politici comunali, o contenga (come nella presente fattispecie) elementi che, in qualche modo, possano realizzare risultati contrari all'interesse pubblico (Sez. Giur. Toscana, sentenza n.114/2010)".

E' stata invece riconosciuta la esimente politica nel caso deciso da C. conti, Puglia, 23.9.2010, n. 538.

Il danno erariale contestato era conseguenza della violazione del principio della omnicomprensività del trattamento retributivo dei pubblici dipendenti o funzionari regionali, per avere questi beneficiato di compensi aggiuntivi per la loro partecipazione ad una commissione giudicatrice deputata a valutare iniziative turistiche.

La illegittima erogazione dei compensi venne disposta dai dirigenti del competente assessorato regionale, a favore di soggetti già inseriti negli uffici istituzionalmente preposti ad occuparsi delle materie rientranti nei compiti assegnati alla commissione.

La Giunta regionale, sulla scorta della istruttoria effettuata dall'Ufficio del settore turismo, insediava la commissione prevedendo che ai componenti di essa venissero liquidati compensi in conformità ad una precedente deliberazione regionale.

Priva di pregio è risultata la difesa di uno dei dirigenti che, a giustificazione del proprio operato, ha invocato la circostanza che la deliberazione della giunta regionale di liquidazione dei compensi fosse stata adottata con il parere favorevole di regolarità contabile del dirigente del settore finanziario il quale, con il suo agire, avrebbe contribuito alla causazione del danno.

Infatti la corretta attribuzione dei trattamenti economici accessori non può essere

conseguenziale, *tout court*, alla espressione di un ulteriore atto endoprocedimentale (parere favorevole di regolarità contabile, appunto) che, proprio perché esprime solo un giudizio di rispetto delle norme vigenti in materia di contabilità e di regolarità delle procedure di spesa previste, non potrebbe comunque intaccare il principio generale della autonomia decisionale di ciascun dirigente.

Le uniche responsabili sono state quindi ritenute le dirigenti regionali che, con il proprio comportamento, hanno indotto la giunta regionale alla approvazione di una delibera causativa del danno erariale.

Nessuna responsabilità, invece, per la giunta regionale e il suo Presidente.

La sentenza in commento fornisce una efficace ed apprezzabile sintesi e schematizzazione dei casi in cui ricorre la scriminante c.d. politica per la adozione di atti di competenza propria degli uffici tecnici e/o amministrativi.

Ricorre l'esimente:

- quando non sia stato rispettato l'ordine delle competenze in seno alla struttura amministrativa e l'organo politico abbia approvato od autorizzato un atto di esclusiva competenza dirigenziale;

- quando l'attività dell'organo politico si sia risolta in un controllo in senso lato degli atti appartenenti alla dirigenza;

- quando, per ragioni di giustizia sostanziale, la fase di decisione dell'organo politico sia condizionata in modo evidente dal parere o da altro adempimento istruttorio dell'ufficio tecnico o amministrativo preposto in quanto sottende questioni tecniche e giuridiche necessitanti cognizioni specialistiche che l'organo deliberante non possiede (in tal senso, C. conti, Sez. I, Centrale, 7.8.2001, n. 282).

Trattasi, come detto, di linee generali che devono essere di volta in volta contestualizzate con la fattispecie concreta.

Come già detto prima, sarà proprio dall'esame dei contenuti e degli effetti dell'atto deliberativo - atto di mero indirizzo o di indirizzo politico - e della ricostruzione della condotta degli organi politici da una parte e dell'apparato tecnico dall'altro che sarà possibile, alternativamente, sollevare da ogni addebito l'una o l'altra delle due categorie ovvero graduarne la responsabilità in base al rispettivo



apporto causale nella adozione dell'atto causativo di danno. E' su questa graduazione che,

sostanzialmente, si gioca la partita della esimente politica.

«.....GA.....»