

Numero 00060/2020 e data 26/02/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

**CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER
LA REGIONE SICILIANA**

Adunanza di Sezione del 25 febbraio 2020

NUMERO AFFARE 00048/2020

OGGETTO:

Regione siciliana - Presidenza - Ufficio di gabinetto.

Richiesta di parere avanzata dal Presidente della Regione Siciliana in ordine alla natura giuridica del parere previsto dall'art. 1 della l. reg. 20 aprile 1976, n. 35 (parere che la Commissione legislativa permanente per le questioni istituzionale dell'Assemblea regionale siciliana è chiamata a esprimere sulle nomine di competenza della Giunta regionale, del Presidente della Regione e degli Assessori regionali).

LA SEZIONE

Vista la relazione di cui alla nota prot. 1112/GAB del 22 gennaio 2020, con la quale il Presidente della Regione Siciliana ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana sull'affare consultivo in oggetto;

Viste, altresì:

- la nota prot. n.895 del 17 gennaio 2020, con la quale il Presidente della Regione Siciliana ha chiesto all'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana di delineare i termini tecnico-giuridici della questione ai fini del successivo inoltro della richiesta di parere al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana;
 - e la nota prot. 1262/8.11.2020 del 21 gennaio 2020, con la quale, in riscontro alla nota prot. 895 del 17 gennaio 2020, l'Ufficio legislativo e legale della Regione Siciliana ha comunicato all'Ufficio di gabinetto e alla Segreteria tecnica della Presidenza della Regione il suo avviso in merito alla questione, e li ha avvisati di aver trasmesso la richiesta di parere al predetto Organo di giustizia amministrativa;
- Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Carlo Modica de Mohac;

Premesso e considerato

A.) I quesiti.

1.) Con la nota prot. 1112/GAB del 22 gennaio 2020 il Presidente della Regione Siciliana ha chiesto a questo Consiglio di esprimersi in sede consultiva in ordine alla natura giuridica e alla efficacia del parere previsto dall'art. 1 della l. reg. 20 aprile 1976, n. 35; parere che la Commissione legislativa permanente per le questioni istituzionale dell'Assemblea regionale siciliana (d'ora in poi denominata semplicemente "Commissione legislativa permanente" o "Commissione") è chiamata a esprimere su tutte le nomine di competenza della Giunta regionale, del Presidente della Regione e degli Assessori regionali.

Più in particolare, il Presidente della Regione chiede che venga puntualizzato se il parere del quale è investita la Commissione «sia di tipo "legislativo" o "politico" o se rappresenti esercizio di una funzione di amministrazione attiva ...».

Precisa, al riguardo, che «la qualificazione giuridica del parere in esame è necessaria per determinare se esso costituisca esercizio di una funzione di controllo e direzione (latu sensu) politica o se, piuttosto, esso rappresenti

una fase endoprocedimentale che il legislatore ha voluto rendere obbligatoria».

E soggiunge che *«nella prima ipotesi (... omissis ...) il parere inciderebbe sulla scelta politica, e quindi sulla valutazione della opportunità della designazione; nella seconda, invece, l'attività della Commissione sarebbe limitata al controllo della sussistenza in capo al soggetto nominando dei titoli prescritti dalla legge»;* concludendo che, a suo avviso, *«nel primo caso si produrrebbe l'effetto di attribuire alla Commissione un potere di "veto", certamente non coerente con il bilanciamento dei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo».*

Il Presidente della Regione rappresenta, infine, che ad avviso dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione:

- il parere che la Commissione legislativa permanente è chiamato ad esprimere, sarebbe quello di atto endoprocedimentale costituente *«espressione di una funzione oggettivamente amministrativa anche se reso da un organo soggettivamente legislativo»;*
- che *«la natura del parere de quo sembra essere quella di un atto consultivo emanato dalla Commissione legislativa permanente nell'esercizio di un'attività con prevalenti caratteristiche di controllo volta a garantire - attraverso la ulteriore verifica del possesso, da parte del soggetto nominando, dei requisiti prescritti - il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso all'esigenza di assicurare la legittimità degli organi degli enti pubblici»;*
- e che, in conclusione, deve ritenersi che *«l'organo legislativo, nell'esercizio della funzione consultiva prevista dal citato articolo 1 della legge regionale 35/1976, non possa incidere sulla scelta discrezionale rimessa al Governo regionale nell'ambito del proprio potere di nomina o designazione».*

In relazione alla richiesta del Presidente della Regione e del complessivo contenuto della nota con la quale è stata veicolata, questo Consiglio ritiene,

in definitiva, di dover esprimere il proprio parere sulle seguenti questioni:

- a) se il parere sulle nomine governative regionali (previsto dall'art. 1 della l. reg. n. 35/1976) abbia natura di atto politico (o sia comunque espressione della funzione di indirizzo politico) oppure se abbia natura di attività amministrativa (e se debba pertanto essere ricondotto alla funzione amministrativa);
- b) se l'eventuale parere negativo abbia la medesima efficacia di un "veto" (*id est*: se oltre ad essere obbligatorio, il parere in questione abbia anche efficacia vincolante); e, in caso affermativo, se tale efficacia preclusiva operi anche nel caso in cui il parere negativo concerna esclusivamente questioni ed aspetti di ordine politico;
- c) se, e in che senso, l'esercizio del controllo assembleare sulle nomine governative regionali possa incidere definitivamente sulle scelte discrezionali del Governo regionale;
- d) se in definitiva, ed entro quali limiti, l'esercizio del parere in questione possa coinvolgere la responsabilità dei componenti della Commissione parlamentare coinvolti nell'attività consultiva.

B.) Premessa.

2.) Va innanzitutto premesso che l'art. 9 dello Statuto regionale, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 e convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e, come da ultimo modificato con legge costituzionale 7 febbraio 2013, n. 2, stabilisce tra l'altro, nel comma 3, che i rapporti fra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione siano regolati da una legge da approvarsi «a maggioranza assoluta dei componenti» dell'Assemblea regionale.

Poiché tale legge non è stata ancora approvata, per risolvere le questioni ermeneutico-giuridiche in esame, non resta che far esclusivo riferimento alla già citata l. reg. n. 35 del 1976, e precisamente agli artt. 1, 3 e 4 della stessa, oltre che alla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa formatasi sulla questione.

C.) Il quadro normativo regionale di riferimento.

3.) Quanto al quadro normativo si rappresenta quanto segue.

L'art. 1 della legge regionale 20 aprile 1976, n. 35 stabilisce che *«sulle nomine o designazioni o proposte di nomina o designazione di competenza della Giunta regionale, del Presidente della Regione e degli Assessori regionali, riguardanti organi di amministrazione attiva e di controllo di enti di diritto pubblico, organi di controllo o giurisdizionali, escluse quelle vincolate per legge e quelle effettuate nell'esercizio del potere sostitutivo, deve essere sentito il preventivo parere della Commissione legislativa permanente dell'Assemblea regionale siciliana per le questioni istituzionali».*

L'art. 3 stabilisce altresì:

- i termini entro cui il parere dev'essere reso e talune modalità procedurali;
- che il parere negativo sulla nomina dev'essere motivato;
- e che se esso non viene reso entro i termini prescritti, *«l'organo competente può procedere alla designazione, proposta o nomina, informandone contemporaneamente la Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana per le questioni istituzionali».*

L'art. 4 stabilisce, infine:

- che *«(l)'eventuale parere negativo della Commissione legislativa deve essere adottato con la maggioranza dei suoi componenti»;*
- che *(s)e, a seguito del parere di cui al precedente comma, l'organo proponente insiste, la questione è rimessa alla Assemblea regionale siciliana che decide entro i termini previsti dal precedente art. 3»;*
- e che anche *«in caso di mancata deliberazione dell'Assemblea entro i termini suddetti si applica il disposto di cui al secondo comma dello stesso art. 3».*

D.) Le fasi che hanno condotto all'introduzione del principio del controllo parlamentare/assembleare sulle nomine governative.

4.) Delimitato, così, l'attuale quadro normativo regionale di riferimento, appare opportuno ripercorrere - attraverso un breve *excursus* storico - le principali fasi che hanno condotto all'introduzione, e via via al consolidamento, del "principio del controllo parlamentare o assembleare sulle nomine governative".

Sembra opportuno - e appare certamente utile - ricordare che il dibattito in ordine all'opportunità di istituire un controllo parlamentare sulle nomine governative, nonché in ordine alla legittimità (anche costituzionale) di tale tipo di controllo e alle modalità normative e procedurali attraverso cui renderlo operante, si sviluppa e diventa via via sempre più pressante in Italia nel secondo quinquennio degli anni Settanta del secolo scorso.

Dal punto di vista teorico-dottrinale l'istituzione di un controllo di tal fatta viene giustificato dall'esigenza di evitare che il potere di nomina dei vertici degli organismi pubblici venga esercitato dal Governo e dai ministri in via esclusiva e in assenza di criteri volti a garantire l'interesse pubblico e il rispetto delle posizioni delle opposizioni e, soprattutto, dei diritti delle minoranze.

Fin dai primi dibattiti parlamentari sulla questione, è apparso difficile trovare un punto di equilibrio che riuscisse a contemperare le varie esigenze e gli interessi conflittuali in gioco: è infatti evidente, ed è stato ripetutamente sottolineato, che in un ordinamento basato sul principio della separazione dei poteri, una eccessiva ingerenza parlamentare sugli atti del Governo:

- può essere percepita come una usurpazione da parte del Parlamento di poteri sostanzialmente amministrativi, e perciò di esclusiva prerogativa del Governo;
- e può finire con il determinare, nel lungo periodo, l'insorgenza e il consolidamento di pratiche spartitorie e clientelari che si pongono in paradossale contrasto (proprio) con finalità tutorie sopra indicate.

Alla definizione dell'«*istituto*» del controllo parlamentare sulle nomine governative si perviene - tuttavia - attraverso un processo abbastanza accelerato (durato poco meno di un triennio) che vede l'attivo e proficuo coinvolgimento anche della Regione Siciliana, la quale con la l. reg. 20 aprile 1976, n. 35 anticipò di oltre un anno e mezzo il legislatore statale (che ha disciplinato organicamente per la prima volta la materia del controllo parlamentare sulle nomine governative solamente nel 1978, con la l. 24 gennaio 1978, n. 14).

4.1.) Si può sinteticamente affermare, al riguardo - sulla scorta degli autorevoli studi dottrinari che si sono occupati della ricostruzione dogmatica dell'istituto - che la storia del controllo parlamentare sulle nomine governative sia stata scandita, in Italia, dalle seguenti “tappe” fondamentali:

- I) l'entrata in vigore dell'art. 33 della legge 20 marzo 1975, n.70;
- II) l'entrata in vigore della legge 14 aprile 1975, n. 103;
- III) la proposta della “Commissione Chiarelli” (commissione parlamentare) introdotta con la relazione del 28 febbraio 1976;
- IV) l'entrata in vigore della legge regionale 20 aprile 1976, n. 35 della Regione Siciliana;
- V) le “risoluzioni” n. 7-00002 (altrimenti nota come “risoluzione Colucci”) e n. 7-00003 (“risoluzione Sarti) del 15 settembre 1976 della VI Commissione parlamentare della Camera dei Deputati;
- VI) l'entrata in vigore dell'art. 13 della l. 12 agosto 1977, n. 675;
- VII) e l'entrata in vigore della l. 24 gennaio 1978, n. 14.

4.1.1.) L'art. 33 della l. 20 marzo 1975, n. 70, introdusse, per la prima volta, l'onere a carico del Governo di dare comunicazione ufficiale alle Camere delle nomine dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione degli enti pubblici, effettuate dai ministri e del Governo.

La norma poneva in capo all'Esecutivo anche l'onere di indicare i motivi posti a giustificazione della scelta, unitamente a una “biografia” (*id est*: un

curriculum vitae) delle persone nominate, recante l'indicazione degli altri incarichi eventualmente ricoperti.

E ciò all'evidente fine di consentire una accurata verifica in ordine alla loro capacità professionale, seppur *a posteriori* e, dunque, a soli fini conoscitivi; e non anche per l'effetto di consentire l'attivazione di un controllo più incisivo, con conseguente avvio di procedimenti volti all'adozione di provvedimenti sospensivi o di ritiro o di annullamento degli atti di nomina ritenuti "viziati" (in quanto illegittimi) o inopportuni.

4.1.2.) Restando in tema di rapporti (e di riparto di competenza) fra Parlamento e Governo riguardo alle nomine, poco meno di un mese dopo l'entrata in vigore della legge testé citata (la n. 70 del 1975), la legge 14 aprile 1975, n. 103 istituisce la "*Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*", alla quale viene attribuito il compito - tra gli altri - di eleggere, con la maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, dieci dei sedici componenti (ma il numero fu poi aumentato) il consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica.

Tale competenza parlamentare venne stabilita dal legislatore a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 1974.

Con essa il Giudice delle leggi ha ritenuto necessario - in funzione di garanzia del pluralismo, dell'obiettività e della completezza dell'informazione - che la condizione minima perché il monopolio pubblico del sistema radiotelevisivo possa essere considerato legittimo, è *«che gli organi direttivi dell'ente gestore non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione esclusiva o preponderante del potere Esecutivo»*.

La normativa in esame esibisce - a ben vedere - una fattispecie riconducibile non già all'attività consultiva o all'attività di controllo (che sono quelle coinvolte nel caso di parere parlamentare su nomina governativa), ma ad un'attività rientrante fra quelle di c.d.

“amministrazione attiva”: si tratta, infatti, di un potere di nomina di quadri dirigenti, e dunque di un vero e proprio potere amministrativo (seppur *sui generis*) attribuito direttamente al Parlamento.

Il richiamo alla legge n. 103 del 1975 - che in tema di nomine delinea, come rilevato, un potere parlamentare ben più incisivo rispetto a quelli consultivi e di controllo - appare utile in quanto la normativa in questione introduce l'idea, elevandola a “principio giuridico”, che il Parlamento possa legittimamente ingerirsi, seppur in settori di particolare importanza (e al fine di tutelare opposizioni e minoranze), nell'attività - tipicamente governativa e amministrativa - di scelta dei dirigenti apicali (attività che da allora in teoria generale viene definita “di alta amministrazione” proprio per rimarcare che essa si pone ad un livello, per così dire, “superiore” rispetto alla tipica attività amministrativa, ed intermedio fra quest'ultima e la funzione di indirizzo politico).

4.1.3.) L'idea di un più incisivo, diffuso e sistematico controllo parlamentare sulle nomine, da profilarsi non necessariamente come controllo “politico”, ma anche come controllo su taluni aspetti amministrativi e “di gestione”, emerge - infine, e quasi a completare un *iter* logico-giuridico e cronologico retto da un unico filo conduttore - con la proposta della “Commissione Chiarelli” (commissione parlamentare).

Nella relazione del 28 febbraio 1976, la Commissione in questione propose, per la prima volta, di istituire un organismo bicamerale di vigilanza sulle partecipazioni statali, con poteri di informazione generale, al quale il Governo avrebbe dovuto riferire, tra l'altro, anche le ragioni della scelta degli amministratori degli enti e delle società pubbliche operanti nel settore.

4.1.4.) Solamente pochi mesi dopo la proposta avanzata dalla Commissione Chiarelli, viene promulgata in Sicilia la l. reg. 20 aprile 1976, n. 35 che introduce, per la prima volta in Italia, l'obbligo della preventiva acquisizione del parere di una Commissione parlamentare - e

che si tratti di parere “preventivo” e non “successivo” è sancito espressamente dall’art. 1 - in ordine agli atti di nomina governativi.

Si tratta di un vero e proprio “parere” e non già della possibilità di porre un definitivo “veto”.

Il meccanismo procedimentale descritto dall’ultimo comma dell’art. 4 assicura, infatti, che nel caso in cui la Commissione esprima un parere negativo - che dev’essere motivato - la questione possa essere rimessa, su richiesta dell’Autorità proponente, all’Assemblea legislativa (A.R.S.).

4.1.5.) Sulla scorta di quanto preconizzato dalla Commissione Chiarelli e cinque mesi dopo l’avvenuta promulgazione delle legge regionale siciliana testé indicata, la VI Commissione parlamentare della Camera dei Deputati approvò le “risoluzioni” n. 7-00002 e n. 7-00003 (rispettivamente note come “risoluzione Colucci” e “risoluzione Sarti”) del 15 settembre 1976, con le quali:

- rappresentava l’esigenza che i criteri di investitura tradizionalmente seguiti, legati all’appartenenza politica dei nominati, fossero sostituiti da requisiti improntati ad un canone di trasparenza e professionalità;
- ed impegnava l’esecutivo a non procedere ad alcuna nomina di vertici di istituti pubblici di credito senza avere previamente sottoposto i relativi criteri alle competenti commissioni parlamentari.

In sostanza, la VI Commissione chiedeva al Governo di assumere l’onere sopra indicato pur in mancanza di una specifica disposizione legislativa in tal senso.

Il Governo manifestò il proprio consenso a tale richiesta.

4.1.6.) A distanza di undici mesi da tale evento, venne promulgata la l. 12 agosto 1977, n. 675, recante *“Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore”*, con la quale il legislatore statale accolse le indicazioni della Commissione Chiarelli e - sulla scia di quanto già avvenuto nella Regione Siciliana e presso lo stesso Parlamento mediante l’iniziativa delle VI

Commissione parlamentare della Camera dei Deputati (con la “risoluzione Colucci” e con la “risoluzione Sarti”) - introdusse anche a livello statale l’obbligo di preventiva richiesta del parere parlamentare sulle nomine governative.

Con l’art. 13, secondo comma, della legge n. 675 del 1977, venne infatti disposto che le proposte di nomina dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali, corredate da una motivata relazione, avrebbero dovuto essere comunicate ad una commissione bicamerale, composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati dai Presidenti delle due Camere in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.

L’art. 13 della menzionata legge introdusse l’obbligo a carico dell’Esecutivo di trasmettere le proposte di nomina - denominate “atti di intenzione” - alla predetta commissione bicamerale, la quale aveva facoltà di esprimere il proprio parere (comunque non vincolante) entro venti giorni dalla comunicazione, trascorsi inutilmente i quali diveniva possibile procedere al perfezionamento degli atti in questione.

Il parere parlamentare era quindi eventuale, non costituendo un atto necessario per la prosecuzione del procedimento di nomina.

Ciò che, invece, era necessario era la c.d. “previa comunicazione” alle Camere (*rectius*: alla commissione bicamerale), da parte del Governo, dell’atto di intenzione di procedere alla nomina, in mancanza del quale si sarebbe potuta configurare l’illegittimità del provvedimento (di nomina) per violazione di legge.

Anche nel caso in esame il parere non era vincolante; sicché esso non poteva mai operare - fu seguita la stessa soluzione adottata dalla legge regionale siciliana - come “veto” definitivo.

La legge n. 675 del 1977 segnò il passaggio dall’era dei pareri parlamentari successivi a quella attuale, che prevede un sistema di un organico, sistematico e diffuso controllo parlamentare, mediante espressione di pareri preventivi, sulle nomine governative.

4.1.7.) La l. 24 gennaio 1978, n. 14 - intitolata “*Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*” - sancisce definitivamente il principio secondo cui è devoluto al Parlamento il controllo su gran parte delle nomine governative.

La legge in questione stabilisce:

- che «*(i)l Presidente del Consiglio dei Ministri, il Consiglio dei Ministri ed i singoli Ministri, prima di procedere, secondo le rispettive competenze, a nomine, proposte o designazioni di presidenti e vicepresidenti di istituti e di enti pubblici, anche economici, devono richiedere il parere parlamentare previsto dalla presente legge*» (art. 1);
- che «*la richiesta di parere da parte del Governo deve contenere l'esposizione della procedura seguita per addivenire all'indicazione della candidatura, dei motivi che la giustificano secondo criteri di capacità professionale dei candidati e degli eventuali incarichi precedentemente svolti o in corso di svolgimento, in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire nell'istituto o ente pubblico*» (art. 4);
- e che il parere parlamentare, espresso dalle commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, debba essere motivato e che dev'esserlo «*anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire*» (art. 2).

Ciò che è importante rilevare è che tale legge acclara (e conferma) definitivamente che l'attività che le commissioni parlamentari sono chiamate a svolgere nell'esercizio della funzione di controllo sulle nomine, non è sempre e comunque classificabile come “attività politica” (o di indirizzo politico), ma ben può connotarsi anche come attività puramente amministrativa.

È certamente “attività amministrativa”, infatti, quella volta a verificare la conformità alla normativa di settore, degli atti del procedimento che conduce all'indicazione della candidatura (dei nominandi), e quella volta alla verifica della sussistenza dei requisiti di professionalità richiesti da

specifiche norme; mentre non lo è - e va connotata come “attività politica” o comunque “di indirizzo politico” - qualsiasi altra attività di scelta o di giudizio riconducibile a criteri di discrezionalità e comunque non legata a giudizi di conformità vincolati a norme di legge.

La legge in questione non specifica se nell'esercizio della funzione di controllo ad esse devoluta, le commissioni parlamentari siano chiamate a svolgere esclusivamente un'attività di controllo riconducibile alla funzione amministrativa testé descritta, oppure possano anche - o solamente - svolgere un'attività politica o di indirizzo politico.

Ma ciò che maggiormente interessa - ai fini dell'espletamento dell'attività consultiva richiesta al Collegio - è sottolineare che la legge in esame non ha affatto escluso, ed anzi ha implicitamente sancito, che le commissioni parlamentari (*id est*: i componenti delle commissioni) possono svolgere alcune attività di controllo - nella specie: quelle sopra indicate (volte alla verifica di conformità alla legge del procedimento che conduce all'indicazione delle candidature ed alla verifica dei requisiti professionali richiesti *ex lege*) - che vanno inquadrare nell'alveo della funzione amministrativa.

4.2.) Dal breve *excursus* sopra delineato e dal (seppur) sommario esame della normativa via via susseguitasi in tema di controllo parlamentare/assembleare sulle nomine governative, può essere agevolmente desunta la sussistenza dei seguenti principii, ormai consolidati:

I) il principio - mai posto in discussione, né stigmatizzato negativamente dalla Corte costituzionale - secondo cui sia il Parlamento sia le assemblee regionali (Assemblea regionale siciliana e consigli regionali) possono esercitare forme di controllo, anche in funzione preventiva, sugli atti di nomina governativi, senza che ciò possa essere considerato lesivo delle prerogative del potere esecutivo, statale o regionale;

II) il principio secondo cui non necessariamente il controllo deve investire esclusivamente questioni di carattere politico, ben potendo implicare - come espressamente sancito dalla ancor vigente l. n. 14 del 1978 - la verifica del rispetto delle norme procedurali poste per la individuazione dei candidati alla nomina, la verifica della capacità professionale di questi ultimi e finanche della loro idoneità tecnica specifica in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire nell'istituto o ente pubblico (e cioè valutazioni giuridiche e giudizi tecnici che costituiscono espressione tipica della funzione amministrativa);

III) il principio secondo cui il parere sulla nomina espresso dalla competente commissione parlamentare o assembleare non ha - di regola - efficacia vincolante;

IV) il principio secondo cui il parere negativo va comunque motivato;

V) il principio secondo cui in caso di mancato esercizio del potere di controllo (da parte dell'organo consultivo parlamentare o assembleare) entro il termine stabilito, la nomina governativa si perfeziona.

E.) L'orientamento della Corte costituzionale.

5.) Stante quanto sopra puntualizzato, appare opportuno - ad avviso del Collegio - soffermarsi brevemente, al fine di sondarne il grado di effettività, sul secondo dei principi sopra enucleati (*sub II*); quello secondo cui il controllo parlamentare sulle nomine governative non deve necessariamente (e, quindi, può non) investire questioni politiche, ben potendo atteggiarsi come "controllo" (su norme procedurali e su capacità ed idoneità professionali dei candidati) nel senso di "funzione amministrativa" (e dunque come esercizio di potere amministrativo).

Che sussista un principio di tal fatta - e che non esso non contrasti con il sistema costituzionale - è stato espressamente affermato dalla Corte costituzionale in ben due occasioni; e precisamente con la sentenza n. 69 del 1985 e con la sentenza n. 337 del 2009, quest'ultima riguardante

proprio la questione del controllo parlamentare delle nomine nella Regione Siciliana.

5.1.) Nella sentenza n. 69 del 1985 il Giudice delle leggi afferma che allorquando i componenti di un Consiglio regionale - nel caso di specie si trattava di quello della Regione Abruzzo - si trovino ad esercitare funzioni sostanzialmente amministrative, essi non sono "coperti" dalla garanzia della insindacabilità previsto dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

Ad avviso della Corte costituzionale, in tal caso essi sono perseguibili per le opinioni e per i voti espressi; e ciò per il puro e semplice fatto di non aver agito nell'esercizio della loro funzione tipica (che è quella legislativa) né nell'esercizio di una funzione comunque politica.

La Corte costituzionale afferma, al riguardo e più specificamente, che:

- «(l)a possibile inserzione dei Consigli regionali in funzioni di amministrazione attiva, corrisponde ad un modello più o meno accentuatamente "assembleare" del governo regionale, che diversi statuti hanno fatto proprio, e che è di per sé sicuramente compatibile con le norme costituzionali. Ma altro è la distribuzione delle funzioni amministrative tra i propri organi ovvero ad enti locali che la Regione, nell'ambito della propria autonomia, può certamente operare, altro è pretendere che l'attribuzione meramente eventuale di siffatte funzioni al Consiglio regionale renda i componenti di quest'organo irresponsabili anche per l'esercizio di esse. Un'ipotesi del genere è estranea al modello funzionale previsto dal costituente e un'interpretazione dell'immunità, che ne faccia il riflesso automatico di qualsiasi attribuzione di funzioni amministrative al Consiglio regionale, in base a normative regionali, avrebbe implicazioni paradossali: le Regioni con il semplice trasferire sul Consiglio date funzioni amministrative, ne porrebbero l'esercizio al riparo da qualsiasi responsabilità, sostituendo soggetti "immuni" ai soggetti in via generale titolari - e responsabili - per la funzione amministrativa»;

- «(l)'interpretazione razionale dell'art. 122, quarto comma, all'interno del sistema costituzionale, conduce pertanto ad escludere che la portata dell'immunità possa essere estesa sulla base di atti della Regione. Ciò si risolverebbe infatti nel consentire al Consiglio regionale la possibilità di predeterminare l'irresponsabilità dei propri membri nell'esercizio di determinate funzioni amministrative (potendosi così configurare diversamente, da regione a regione, l'area delle condotte immuni) il tutto in palese contraddizione con i principi portanti dell'ordine giuridico».

Ed ancora, che:

- «(r)iassumendo, il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti (in ciò resta valida la motivazione della sentenza n. 81/75) bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse»;

- «(s)ono coperte dall'immunità le funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla Costituzione e da leggi dello Stato»; mentre «(n)on sono, per contro, coperte dall'immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale, non essendo concepibile tra l'altro che il limite della potestà punitiva sia segnato, invece che dalla legge dello Stato da atti della Regione».

Dalle chiare statuizioni della Corte costituzionale emerge con evidenza - ed è ciò che maggiormente qui interessa - che nulla impedisce, sotto il profilo costituzionale, che alle assemblee regionali vengano devolute (anche) funzioni amministrative.

Il fatto che nel caso in cui gli organi parlamentari esercitino tali funzioni ne debbano anche rispondere, costituisce - poi - un corollario dell'affermazione di cui sopra.

5.2.) Con la sentenza n. 337 del 2009, la Corte costituzionale conferma quanto già affermato nella precedente decisione.

La sentenza in questione assume qui particolare rilievo in quanto trae origine da un caso che ha riguardato proprio la Regione Siciliana; e nel

quale si trattava di stabilire se l'attività svolta in seno a una commissione legislativa potesse essere qualificata - ai fini dell'accertamento della responsabilità contabile dei suoi componenti - come vera e propria "attività amministrativa", anziché come "attività politica", e se pertanto potesse essere sindacata in sede giurisdizionale (nella specie: innanzi alla Corte dei conti).

Più in particolare, si trattava di verificare se la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sicilia potesse procedere all'accertamento della sussistenza di ipotesi di danno erariale nei confronti di alcuni componenti della VI Commissione legislativa «Servizi sociali e sanitari» per l'attività svolta (*rectius*: per un voto espresso) in seno ad essa.

In quell'occasione a fronte della tesi propugnata dal Difensore della regione, il quale sosteneva che l'Assemblea legislativa, e per essa le Commissioni permanenti in cui tale organo si articola (art. 4 dello Statuto di autonomia), in nessun caso potrebbe ritenersi "autorità amministrativa" soggetta al potere istruttorio di cui all'art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934, giacché essa eserciterebbe, secondo il disegno statutario, solo la funzione legislativa e le funzioni direttamente strumentali rispetto a quest'ultima, la Corte costituzionale ha chiaramente affermato che:

- «(t)ale assunto trova (... omissis ...) puntuale smentita nella consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale ha già ripetutamente riconosciuto che l'Assemblea regionale, non diversamente dai Consigli regionali (sentenze n. 392 del 1999; n. 289 del 1997; e n. 209 del 1994, relativa specificamente all'A.R.S.), soggiace all'esercizio del potere di indagine previsto dall'art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934. Infatti, deroghe alla giurisdizione comune "sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca unità" (sentenze n. 129 del 1981 e n. 110 del 1970): tale non è la

posizione dell'Assemblea regionale, cui compete una sfera costituzionalmente protetta non già di sovranità, ma di autonomia (sentenze n.115 del 1972 e n. 66 del 1964, quanto all'Assemblea regionale; sentenze n. 279 del 2008 e n. 301 del 2007 tra le molte concernenti i Consigli regionali)»;

- «(n)é può sostenersi – come fa la difesa regionale riferendosi a risalente giurisprudenza di questa Corte – che le attribuzioni dell'A.R.S. sono solo legislative o politiche e “non amministrative” (sentenza n. 66 del 1964, e, con esclusivo riferimento alle Commissioni permanenti, sentenza n. 2 del 1959).

Il disegno costituzionale concernente i Consigli regionali (art. 121 Cost.) si è, infatti, mostrato sufficientemente elastico per consentire, gradualmente, che tali organi venissero ad esercitare, unitamente alle fondamentali funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, nonché di autoorganizzazione (sentenza n. 70 del 1985), anche altre funzioni amministrative, secondo una linea normativa di sviluppo «di per sé sicuramente compatibile con le norme costituzionali» (sentenza n. 69 del 1985). Di essa questa Corte ha riconosciuto la conformità al modello statuario siciliano già con la sentenza n. 88 del 1973, «comunque si preferisca classificare la funzione esplicantesi attraverso [...] nomine e designazioni», attribuita nel caso di specie all'organo legislativo regionale.

Quando, pertanto, le Commissioni permanenti dell'Assemblea regionale esercitano funzioni amministrative non riconducibili a forme di autoorganizzazione, esse debbono ritenersi soggette al potere istruttorio attribuito alla Procura contabile dall'art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934 ...».

Quanto, poi, alla questione se i deputati regionali componenti della commissione chiamata ad esprimere il parere potessero essere ritenuti personalmente responsabili per avere concorso in tale attività, ovvero se

essa dovesse ricomprendersi nell'area dell'insindacabilità per i voti dati, loro garantita dall'art. 6 dello Statuto, la Corte costituzionale ha affermato:

- che - poiché *«il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti [...], bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse»* - *«sono coperte dall'immunità le funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla Costituzione e da leggi dello Stato. Non sono, per contro, coperte dall'immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale (sentenza n. 69 del 1985)»*;
- e che *«(i)n generale, va ricordato che le sentenze n. 69 e n. 70 del 1985 (e poi analogamente le sentenze n. 289 del 1997 e n. 392 del 1999) hanno distinto dall'area insindacabile, riferita alle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, di autoorganizzazione interna, nonché a quelle aggiuntive determinate dal legislatore nazionale, un'area invece pienamente sindacabile, costituita dalle altre e diverse funzioni amministrative, determinate dalle varie fonti regionali. Ancora di recente si è chiarito sul punto, con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale, che nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 200 del 2008)»*.

E in ordine alla questione se l'attività consultiva svolta in seno alle commissioni (ai sensi dell'art. 70-bis del regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana) possa essere ricondotta alla funzione di indirizzo politico e di controllo politico esercitabile dall'Assemblea regionale siciliana nei riguardi della Giunta (funzione che trova un fondamento di rilievo costituzionale nello Statuto siciliano), la Corte ha affermato:

- che «il regolamento interno dell'Assemblea, fonte dotata in sé di "minor rilievo normativo" e di "minor grado di autonomia" rispetto ai regolamenti delle Camere (sentenza n.288 del 1987), può disciplinare l'esercizio delle funzioni assembleari conformemente alla forma di governo definita dallo statuto regionale, come modificato nel caso di specie dall'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ma non invece modificarne i confini: le modalità entro cui si manifesta il rapporto politico tra Assemblea e Giunta non sono, in altri termini, oggetto di competenza regolamentare, né, su un piano distinto, può ammettersi che il regolamento interno introduca nuove cause di esenzione dalla giurisdizione, che non discendano direttamente dall'impianto statutario. Del resto, è ovvio che (... omissis ...) la decisione sostanziale di coinvolgere l'Assemblea nell'esercizio di una funzione amministrativa spettante al Governo regionale non è stata assunta in forza dell'art. 70-bis del regolamento interno, che si limita a predisporre in via astratta un procedimento, ma dalla legislazione regionale»;

- che, pertanto, «va ribadito che proprio la pluralità delle leggi regionali che, anche in Sicilia, prevedono l'inserimento dell'organo legislativo in fasi relative ai procedimenti amministrativi regionali o gli attribuiscono compiti di controllo su atti della Giunta, comporta la necessità di discernere, con l'attenzione dovuta alla tutela del fondamentale principio di legalità, quanto sia effettivamente riconducibile alle tipiche funzioni dell'Assemblea, quali definite dallo statuto regionale ed eventualmente dalla legge statutaria, da quanto non possa che restare soggetto, in virtù di una 'copertura' dovuta alla sola legislazione regionale, al regime giuridico proprio dell'ordinaria attività amministrativa»;

- che «(p)er quanto attiene specificamente ai pareri, questa Corte non esclude in via astratta che essi vengano espressi dall'Assemblea o dalle sue articolazioni interne, al fine di manifestare nei confronti della Giunta un orientamento politico in ordine a questioni di ordine generale, sulle

quali l'organo legislativo intende esercitare il proprio indirizzo sul consonante Governo della Regione. In siffatte occasioni, resta ovviamente ferma sia la competenza di quest'ultimo ad adottare l'atto, ove prevista dalla legge, sia l'assunzione di responsabilità, conseguente a tale decisione, nei confronti dell'Assemblea»;

- e che «(l)'insindacabilità, in tal caso, dell'attività svolta dai consiglieri regionali deriverà dal fatto che con esso l'Assemblea non ha inteso intromettersi nella gestione affidata al Governo regionale (art. 20 dello statuto), ma si è resa partecipe, nei limiti previsti dallo statuto, delle scelte strategiche che connotano l'indirizzo politico regionale, conformemente alla natura, che le è propria, di organo legislativo, dotato di "autonomia politica" (sentenza n.66 del 1964)».

Ragion per cui, conclude la Corte, la responsabilità per l'attività consultiva svolta dai deputati regionali dipende dalla natura del parere espresso: si tratta di verificare se con il parere espresso i componenti della commissione si siano, o no, ingeriti nella gestione amministrativa.

Le statuizioni della Corte costituzionale appaiono importanti al fine di esprimere il richiesto parere non solamente in quanto confermano definitivamente - se ancora ve ne fosse la necessità - che esiste nel nostro ordinamento un principio costituzionale (o quantomeno "costituzionalizzato" o di "Costituzione materiale", in quanto diritto vivente) secondo cui le assemblee delle Regioni (così come quelle istituite presso la Camere del Parlamento) possono essere investite di funzioni amministrative e dei relativi poteri, ma anche perché affermano che nel caso di attività consultiva strumentale all'esercizio di funzioni di tal fatta (sostanzialmente amministrative) le commissioni agiscono come vere e proprie pubbliche amministrazioni.

F.) Risposte ai quesiti

6.) Tanto sopra premesso si può, dunque, rendere il parere richiesto sui ridetti quesiti.

A) In ordine al quesito se il parere sulle nomine governative regionali (previsto dall'art. 1 della l. reg. n. 35/1976) abbia natura di atto politico (o sia comunque espressione della funzione di indirizzo politico); oppure se esso abbia natura di attività amministrativa (e se debba pertanto essere ricondotto alla funzione amministrativa), si esprime l'avviso – anche sulla scorta di quanto affermato dalla Corte costituzionale - che la risposta dipende dall'oggetto (*id est*: dal contenuto) del parere.

In particolare, se mediante il parere la Commissione parlamentare ambisca affrontare la questione della legittimità degli atti procedimentali e provvedimentali mediante cui il Governo regionale (Giunta regionale o Uffici amministrativi facenti capo all'Esecutivo) sia pervenuto all'individuazione dei candidati alla nomina, oppure intenda verificare la capacità professionale e la qualità (valore, efficacia, ecc.) dei titoli professionali dei candidati, appare evidente che l'attività debba essere considerata a tutti gli effetti “amministrativa”. Se, invece, il parere si limiti ad esprimere il “gradimento” (o la fiducia) nei confronti della persona che il Governo abbia indicato come candidata alla nomina (o nei confronti di una delle persone indicate come candidate alla nomina, fra le quali scegliere), o - viceversa - ad esprimere, la “sfiducia” nei confronti della persona designata (o dell'intero complesso delle persone designate) dal Governo regionale, evidenziando - in tal caso - i motivi di ordine politico (orientamenti ideologici o etico-morali, scelte comportamentali, ecc.) per i quali si ritiene che il suo (o che il loro) operato non potrebbe rispondere coerentemente all'indirizzo politico (o dare garanzia di attuarlo), allora è evidente che l'attività consultiva - essendo rivolta ad esprimere un giudizio politico - dev'essere ritenuta attività politica o di controllo politico.

Ed è altresì evidente che la commissione sarà libera di precisare se abbia inteso, o no, esprimere un giudizio di natura esclusivamente politica; o se, mediante l'espressione del parere, abbia invece inteso concorrere allo svolgimento della funzione amministrativa. In mancanza di un'esplicita

indicazione in tal senso, sarà compito del destinatario del parere interpretarne il contenuto e il finalismo.

(B) In ordine al quesito se il parere negativo abbia la medesima efficacia di un “veto” (e se l’efficacia preclusiva operi anche nel caso in cui il parere negativo concerna esclusivamente questioni e aspetti di ordine politico), la risposta è espressamente fornita dalla stessa legge regionale 20 aprile 1976, n. 35, il cui art. 4 stabilisce che se a seguito del parere negativo, l’organo proponente insiste *«la questione è rimessa alla Assemblea regionale siciliana che decide entro i termini previsti dal precedente art. 3»*; e che *«in caso di mancata deliberazione dell’Assemblea entro i termini suddetti si applica il disposto di cui al secondo comma dello stesso art. 3»*. Il che significa che in prima battuta il parere negativo non opera affatto come definitivo “veto”, posto che contro esso (parere) è ammesso il “rimedio” dell’elevazione della c.d. “questione di merito” (o “questione politica”) innanzi all’Assemblea regionale siciliana.

Anche a fronte del voto negativo della stessa, non sembra peraltro che possa perfezionarsi un definitivo “veto”; e ciò per almeno due ragioni: 1) sia in quanto nessuna norma vieta che il Governo regionale, assumendosi le responsabilità politica o amministrativa del caso, proceda egualmente alla nomina, ovviamente supportando il relativo provvedimento con una congrua motivazione idonea a spiegare le ragioni per le quali l’eventuale parere negativo sia stato disatteso e ciò anche a prescindere dalla scelta di attivare, o no, il richiamato procedimento sulla questione di merito, di cui all’art. 4 della legge regionale n. 35/1976; 2) sia in quanto, in mancanza di una norma che vieti espressamente di adottare la nomina in caso di parere definitivo dell’Assemblea regionale siciliana, non resta che applicare il principio generale in forza del quale i pareri non sono mai - di regola - vincolanti (proprio per evitare che perdano la loro natura di “pareri” assumendo quella di co-decisione). D’altra parte la sussistenza del principio in questione, in tema di pareri espressi dalle commissioni

parlamentari, è stata affermata in sede di lavori preparatori della l. n. 14 del 1978 (cfr. Relazione della I Commissione del Senato della Repubblica) e non è mai stato messo in discussione nella prassi parlamentare.

C) In ordine al quesito se l'esercizio del controllo assembleare sulle nomine governative regionali possa incidere definitivamente sulle scelte discrezionali del Governo regionale, la risposta è conseguentemente negativa per le considerazioni già esposte nelle precedenti osservazioni.

D) In ordine al quesito se, ed entro quali limiti, l'esercizio del parere espresso dalla commissione possa coinvolgere la responsabilità dei componenti, in via di principio la risposta è contenuta nelle richiamate pronunzie della Corte costituzionale, alle quali si rinvia.

Con esse tuttavia il Giudice delle leggi non si è spinto fino a specificare quali pronunzie consultive debbano essere considerate "atti politici" e quali inquadrare fra le "attività amministrative"; sicché, non ostante la chiarezza - in astratto - dei principii formulati, appare comunque difficile - in concreto - orientarsi.

Al riguardo questo Consiglio esprime l'avviso, di carattere meramente orientativo, che la responsabilità dei componenti la Commissione non possa escludersi allorquando nell'esercizio del potere consultivo e di controllo sulle nomine governative, la commissione eserciti una gestione *amministrativa*, svolgendo un controllo o un sindacato in ordine:

- alla legittimità degli atti procedimentali e provvedimenti mediante cui il Governo (Giunta regionale e/o Uffici amministrativi facenti capo all'Esecutivo) sia pervenuto all'individuazione dei candidati alla nomina;
- o alla capacità/idoneità tecnico-professionale dei candidati, e alla qualità (autenticità, valore giuridico, efficacia, ecc.) dei titoli professionali da essi posseduti.

È infatti evidente che in tali caso il parere non è volto all'espressione di un giudizio politico, e dunque di una valutazione di opportunità (non condizionata o vincolata da parametri normativi); apparendo finalizzato,

piuttosto, a concorrere - mediante approfondimenti istruttori sfocianti in giudizi accertativi - all'adozione di atti di controllo a contenuto provvedimentale ordinariamente devoluti al potere amministrativo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana esprime il parere nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Carlo Modica de Mohac

IL PRESIDENTE
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO
Giuseppe Chiofalo

