



Prot. n. 12171/1.14.6

Firenze, 23 GIU. 2012

**Al Signor Presidente
del Consiglio regionale della Toscana
Alberto Monaci**

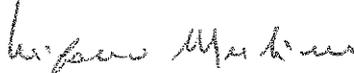
Oggetto: trasmissione parere del Collegio di garanzia

Preg. mo Presidente,

a seguito della richiesta di parere di cui alla lettera del 30 maggio 2012 prot. n. 9398/1.14, in merito al procedimento di revoca ai sensi della normativa regionale in materia di nomine e designazioni, si trasmette l'unito parere del Collegio di garanzia, espresso all'unanimità nella seduta del 19 giugno 2012, redatto dall'Avvocato Giuseppe Toscano.

Distinti saluti

Il Presidente
Prof. Stefano Merlini



Firenze, 19 giugno 2012

Con lettera del 30.05.2012, è stato sottoposto a questo Collegio di garanzia, ai sensi dell'art. 14 bis della L. R. n. 24/2008, il seguente quesito: *“Tutto ciò premesso, si chiede al Collegio di garanzia con quale atto, ai sensi della normativa sopra richiamata, si deve avviare la procedura di revoca ed in particolare se tale atto, in analogia alla previsione per la decadenza, debba consistere in una lettera del Presidente del Consiglio di esposizione dei fatti di cui sia venuto a conoscenza inviata all'interessato e poi seguita dalla presentazione del Consiglio regionale, da parte dello stesso Presidente del Consiglio regionale, di una proposta di deliberazione di revoca o se invece debba consistere in una proposta di deliberazione da parte dei consiglieri proponenti, quale quella presentata nel caso di specie, nella quale si indicano gli elementi che inducono a ritenere configurata una delle cause per le quali si può disporre la revoca ai sensi del combinato disposto degli articoli 15, comma 4, e 14, commi 1 e 2”*.

Premessa di fatto.

La questione oggetto della richiesta di parere attiene alla individuazione della procedura da adottare nel caso in cui si intenda dare corso alla revoca di un componente di un organo amministrativo designato dalla Regione.

Il contesto di fatto all'interno del quale il problema è nato può essere sintetizzato nei termini che seguono.

1. In data 11.05.2012, un gruppo di consiglieri regionali ha presentato al Consiglio regionale una proposta di deliberazione volta a *“dare avvio al procedimento di revoca del dott. Lio Scheggi dalla carica di membro della deputazione generale della Fondazione Monte dei Paschi di Siena per aver svolto la funzione affidatagli in modo gravemente irregolare”*.

In particolare, è stato rilevato che il soggetto in questione non avrebbe ottemperato all'obbligo di invio delle relazioni annuali al Consiglio regionale e si sarebbe rifiutato di fornire informazioni al medesimo Consiglio che, su richiesta del suo Presidente, lo aveva invitato dinnanzi alle competenti commissioni (I e III), riservandosi ogni determinazione all'esito delle eventuali giustificazioni.

Assumendo che tale comportamento sarebbe suscettibile di integrare la fattispecie di revoca di cui all'art. 15, comma 4, lett. a), L.R. n. 5/2008 (espletamento della funzione affidata in modo gravemente irregolare, ovvero in contrasto con i fini del soggetto giuridico presso cui è svolta la funzione), è stato proposto l'avvio della relativa procedura dando mandato al Presidente del Consiglio regionale *“di procedere alla trasmissione del presente atto all'interessato al fine di garantire il necessario contraddittorio, riassegnando la pratica al Consiglio all'esito delle eventuali giustificazioni onde poter valutare l'atto finale”*.

2. Ricevuta la proposta deliberativa indicata, il Presidente del Consiglio regionale si è interrogato circa la legittimità/conformità di tale modo di procedere al cospetto della disciplina fornita in materia di decadenza e revoca

dall'art. 15, L.R. n. 5/2008, rimettendo il quesito a questo Collegio di garanzia. Nello specifico, il Presidente ha rilevato che la norma indicata non disciplina con adeguata precisione il procedimento di revoca, al pari di come invece fa per quello di decadenza. Peraltro, nemmeno si registra una prassi consolidata su tale profilo, atta a "compensare" la rilevata insufficienza normativa.

Di qui, il dubbio se, ai fini del procedimento di revoca, si debba o si possa fare ricorso alle norme dettate per il procedimento di decadenza e, dunque, se, anche per il primo, l'avvio dell'iter debba avvenire con lettera di contestazione del Presidente del Consiglio – cui segue la fase di contraddittorio con l'interessato e la determinazione conclusiva – e non con proposta di deliberazione da parte di uno o alcuni consiglieri, come accaduto nella specie.

Considerato in diritto.

1. Per sciogliere il nodo problematico evidenziato, occorre confrontarsi con la disposizione di legge che si occupa della revoca dei componenti degli organi amministrativi nominati dalla Regione. Si tratta dell'art. 15, L.R. Toscana n. 5/2008, rubricato "Decadenza e revoca", che disciplina i due istituti sia dal punto di vista sostanziale, sia dal punto di vista formale.

Quanto al primo profilo, la norma indica le ipotesi che possono dar luogo, rispettivamente, a decadenza e revoca della carica, elencandole separatamente ai commi 3, lettere a)-c) e 4, lettere a)-b).

Dalla loro lettura, si comprende che, mentre la decadenza è correlata a situazioni di illegittimità o incompatibilità in cui può trovarsi l'interessato, che gli impediscono di mantenere la funzione per cui è stato nominato, la revoca risponde ad una logica di opportunità e di merito, nel senso che può essere disposta ove si accerti lo svolgimento gravemente irregolare dell'incarico, ovvero in contrasto con i fini del soggetto giuridico presso cui è esercitato, ovvero ancora in disarmonia con le direttive impartite dalla Regione. In altre parole, mentre la decadenza si produce a seguito del verificarsi di precise circostanze indicate dalla legge, che determinano il venir meno della titolarità dell'incarico, la revoca consegue all'accertata sussistenza di "vizi" di merito attinenti all'esecuzione dell'incarico in questione, quali violazioni, negligenza, etc.

Al di là della loro sostanziale diversità, e guardando al modo in cui sono formulate, le fattispecie generative di decadenza o di revoca risultano tratteggiate con sufficiente chiarezza e indicate in modo differenziato e distinto all'interno della norma di legge (art. 15 citato).

Lo stesso grado di compiutezza non si rinviene nella indicazione della procedura utile a darvi corso: l'art. 15 si rivela sul punto alquanto imperfetto, perché non scandisce puntualmente tutti i passaggi nei quali si snoda l'iter strumentale a dichiarare la decadenza o la revoca, costringendo l'interprete ad uno sforzo ricostruttivo. Sforzo tanto più necessario con riguardo alla individuazione della procedura di revoca, rispetto alla quale, a differenza di quanto accaduto per la decadenza, non si è formata nel tempo una prassi applicativa, idonea a specificare ed, eventualmente, integrare il dato normativo.

Procedendo ad una lettura complessiva dell'art. 15, avuto riguardo al profilo procedurale che qui interessa, si rinviene una sola previsione

espressamente dedicata alla revoca, cioè quella contenuta nel comma 5, ove si precisa che *“La revoca è disposta, con provvedimento motivato, dallo stesso organo competente alla nomina o designazione”*. Da essa si trae, senza possibilità di smentita, che il potere di revoca deve essere esercitato dallo stesso organo che ha provveduto alla nomina e deve esprimersi in un atto amministrativo motivato.

I successivi commi 6 e 6 bis dettano ulteriori prescrizioni formali/procedurali che paiono vevoli, indifferentemente, per la revoca e la decadenza.

In particolare, si prevede che, in entrambi i casi, si proceda previo contraddittorio con l'interessato, all'esito del quale soltanto si potrà adottare il provvedimento “caducatorio”, da pubblicarsi sul bollettino ufficiale della Regione Toscana (comma 6). Si dispone, inoltre, che ove la nomina sia di competenza del Consiglio regionale, l'invito a rimuovere la causa di incompatibilità o conflitto spetti al Presidente del Consiglio regionale, mentre il provvedimento di revoca o decadenza debba essere assunto dal Consiglio, previo contraddittorio e istruttoria da compiersi presso la commissione consiliare competente (comma 6 bis).

2. La scelta legislativa di dettare regole procedurali “comuni” per la revoca e la decadenza può essere spiegata considerando che entrambe, seppur ontologicamente distinguibili e distinte, si risolvono comunque in un provvedimento di tipo per così dire ablatorio-caducatorio, cioè volto a determinare la perdita o cessazione di una funzione originariamente attribuita ad un determinato soggetto. Ferma restando la diversità delle cause che ne stanno all'origine, i due istituti appaiono sostanzialmente assimilabili quanto ai loro effetti concreti, con la conseguenza che le medesime esigenze di trasparenza, garanzia e contraddittorio si pongono in termini non dissimili nei due casi, determinando o, comunque, legittimando l'adozione di un iter procedurale omogeneo.

Non solo. Valorizzando la prospettiva indicata, e quindi la “comunanza” di effetti e di esigenze procedurali sottese alla revoca e alla decadenza, nemmeno appare scorretto, in astratto, l'eventuale ricorso all'analogia, ai sensi dell'art. 13 delle disposizioni sulla legge in generale, ove si rilevasse una lacuna in seno ad una delle due fattispecie procedurali, colmabile mediante l'applicazione delle regole dettate per l'altra.

3. Sulla scorta di queste considerazioni, occorre provare a razionalizzare le previsioni contenute all'interno dell'art. 15 fin qui esaminato, tentando di ordinarle secondo una scansione logico-temporale.

Ne deriva il seguente modello procedurale di revoca:

- insorgenza e rilevazione della fattispecie suscettibile di dare luogo alla revoca;
- istruttoria compiuta dalla Commissione consiliare competente;
- fase del contraddittorio con l'interessato;
- (eventuale) proposta di revoca, debitamente motivata alla luce dell'istruttoria e del contraddittorio compiuto;
- (eventuale) approvazione della deliberazione di revoca, da pubblicarsi sul BURT.

4. La trasposizione di questo schema procedurale astratto nel caso concreto, non consente ancora, tuttavia, di fornire immediata risposta al quesito posto con la richiesta di parere, specificatamente diretto a sapere quale sia l'organo competente ad attivare l'iter di revoca.

A tal fine, indicazioni utili si ricavano dall'ultimo comma dell'art. 15 (comma 6 bis). La norma prevede che *"Per le nomine o designazioni di competenza del Consiglio regionale, anche nei casi in cui esse siano state esercitate dal Presidente dello stesso Consiglio ai sensi dell'articolo 21, comma 5, l'invito di cui al comma 2 è effettuato dal Presidente del Consiglio regionale e la revoca o decadenza sono disposte dal Consiglio regionale previa istruttoria e contraddittorio con l'interessato svolti dalla commissione consiliare competente"*.

Parafrasando la previsione, si ha che, ove l'interessato sia stato nominato dal Consiglio regionale, l'organo istituzionale cui compete effettuare l'invito a rimuovere la causa di incompatibilità o conflitto sia il Presidente del medesimo Consiglio, che provvederà altresì a investire della fase istruttoria e di contraddittorio la commissione consiliare competente, ferma restando la competenza dell'organo consiliare ai fini dell'adozione del provvedimento finale.

Malgrado il comma 6 bis faccia richiamo all' *"invito di cui al comma 2"* e, in quest'ottica, sembri riferito esclusivamente alle ipotesi di incompatibilità/conflitto di interessi ivi disciplinate, non sfugge che esso possa e debba trovare applicazione anche ai casi di revoca e decadenza. Ciò discende da una lettura coordinata dello stesso comma 6 bis, il quale, subito dopo aver fatto rinvio all' *"invito di cui al comma 2"*, ha cura di specificare che *"la revoca o la decadenza sono disposte dal Consiglio regionale previa istruttoria e contraddittorio con l'interessato svolti dalla commissione consiliare competente"*.

Mettendo in relazione le due parti della norma, peraltro costituenti un'unica proposizione verbale, emerge che le prescrizioni procedurali ivi contenute, compreso, dunque, l'onere del Presidente di formulare il citato *"invito"* di cui al comma 2 e, così di dare avvio alla procedura, trovano applicazione proprio nelle ipotesi di revoca o decadenza in cui il soggetto sia stato nominato dal Consiglio.

Poiché nel caso in esame il soggetto *"revocando"* è stato nominato appunto dal Consiglio regionale, la previsione normativa appena riferita risulta applicabile al caso di specie e suscettibile di dare risposta al dubbio sollevato con la richiesta di parere.

Ed invero, seguendo il dettato normativo, sembra doversi concludere che il Presidente del Consiglio sia il soggetto competente a dare corso alla procedura di revoca, inviando formale lettera all'interessato, che tiene luogo dell'*"invito di cui al comma 2"* giusto quanto si dirà, e compiendo gli ulteriori adempimenti sopra specificati (assegnazione dell'istruttoria alla commissione consiliare competente). Dal che si deduce, specularmente, che la proposta di deliberazione avanzata dal gruppo consiliare con lettera del 11.05.2012 sia atto inidoneo a questo scopo, ossia insuscettibile di attivare la procedura di revoca ai sensi di legge.

5. A questo punto, l'ulteriore quesito che si può porre è se la proposta di deliberazione sopra specificata possa valere quale lettera di contestazione e

invito alla rimozione della fattispecie di conflitto. Ci si può chiedere, cioè, se il Presidente del Consiglio regionale possa limitarsi a trasmettere la proposta di delibera all'interessato o non debba piuttosto provvedere con proprio, autonomo atto, formalmente distinto.

L'opzione preferibile sembra quest'ultima, sia per ragioni formali che sostanziali.

Dal primo punto di vista, la lettura del combinato disposto di cui ai commi 2 e 6 bis dell'art. 15, L.R. n. 5/2008, indica chiaramente che l'atto con cui si dà corso alla procedura di revoca debba essere soggettivamente riferibile al Presidente del Consiglio. Questi, dunque, ha l'onere di redigere e inviare all'interessato un atto *proprio*, formulato secondo le previsioni legislative, e non può semplicemente inoltrare una proposta di delibera proveniente da soggetti terzi, che può valere al più come segnalazione per avviare l'iter.

Dal secondo punto di vista, la lettura del medesimo combinato disposto consente di rilevare che la lettera del Presidente rivolta all'interessato contiene un duplice ordine di contenuti: da un lato, la contestazione della fattispecie di revoca; dall'altro l'invito alla rimozione della stessa. Ora, questo secondo contenuto non si attaglia perfettamente all'ipotesi di revoca, rispetto alla quale non è prospettabile la possibilità di rimediare, su invito, alla fattispecie di conflitto: questa, infatti, consistendo in gravi irregolarità commesse nell'esercizio della funzione, ovvero nello svolgimento di questa disattendendo o violando le indicazioni impartite dalla Regione, non è suscettibile di "sanatoria" o rimozione ex post da parte dell'interessato.

Se ne deduce che, il riferimento all'invito contenuto nel comma 6 bis debba essere inteso, nel caso della revoca, in conformità e compatibilmente con la natura dell'istituto e, quindi, come atto volto a rendere edotto il soggetto della configurabilità di una ipotesi di revoca a suo carico e dell'avvio del procedimento per accertarla. A tal fine, il Presidente del Consiglio deve procedere ad un preliminare vaglio di ammissibilità circa la sussistenza della fattispecie di revoca, nel senso che dovrà verificare se la contestazione ipotizzata da terzi rientri o meno tra quelle astrattamente previste dall'art. 15, comma 4, citato. Diversamente, si finirebbe per svilire l'intervento del Presidente ad un ruolo meramente "notarile", limitato cioè alla presa d'atto e trasmissione di tutte le segnalazioni di revocabilità acquisite, ancorchè prive di alcun riscontro o corrispondenza nella disciplina di legge. Il che, al di là di ogni altra considerazione, non appare conforme al dettato dell'art. 15, comma 2, richiamato dal comma 6 bis, secondo cui "*L'organo che ha provveduto alla nomina o designazione, ove accerti, d'ufficio o su segnalazione di terzi o dello stesso interessato, l'esistenza o la sopravvenienza di una delle cause di incompatibilità o di conflitto di interesse...invita l'interessato...*".

La locuzione "ove accerti" sta ad indicare che la lettera-invito di cui al comma riferito e di cui al successivo comma 6 bis, che ad esso fa richiamo, presupponga appunto un vaglio circa la esistenza della causa di decadenza/revoca, ancorchè del tutto preliminare e sommario.

Ne deriva che, per quanto la proposta di delibera possa essere considerata come una sorta di "segnalazione" che il Presidente dovrà valutare e verificare, nonché eventualmente utilizzare a fondamento del proprio atto di

contestazione ai fini dell'avvio del procedimento, detta delibera non sostituisce e non può sostituire quest'ultimo, in quanto appunto non costituisce un atto *del* Presidente, né sul piano formale, né su quello sostanziale, risultando fisiologicamente priva di quella valutazione preliminare minima circa la sussistenza della causa di revoca.

Con riferimento alla proposta di deliberazione, ben potrebbe il Presidente allegarla al proprio atto di contestazione all'interessato, ciò anche in considerazione del fatto che, altrimenti, tale proposta di deliberazione potrebbe comunque essere portata al voto del Consiglio e, se approvata, costituirebbe un obbligo a procedere per il Presidente.

Ancora con riferimento all'atto di apertura del procedimento di revoca da parte del Presidente del Consiglio regionale si ritiene che esso debba contenere anche l'informazione all'interessato che l'istruttoria sul suo caso e il relativo contraddittorio saranno svolti da parte della Commissione consiliare competente, che potrà altresì individuarsi specificamente, mettendola a conoscenza dell'apertura del procedimento in questione e dei suoi conseguenti compiti procedurali così come previsti dall'ultima parte del comma 6 bis dell'articolo 15 della legge regionale 5/2008.

*** **

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questo Collegio di garanzia, in relazione alla richiesta formulata dal Presidente del Consiglio regionale con nota del 30.05.2012.