

VERBALE RIUNIONE DELLA VII COMMISSIONE CONSILIARE
DEL 24 NOVEMBRE 2011

A seguito di convocazione del 18 NOVEMBRE 2011, **si è tenuta il giorno 24 NOVEMBRE 2011** alle ore 19,00 presso la Sala Consiliare della Provincia, in Via Principe Amedeo, la VII Commissione Consiliare Statuto e Regolamenti.

Sono presenti i consiglieri:

Cavaglieri Luigi, Chiodarelli Adriana, Dara Andrea, Montagnini Massimiliano, Negrini Francesco, Pasetti Cedrik, Refolo Paolo, Tiana Franceschino. Sono presenti otto consiglieri.

Aprè la seduta il Presidente della commissione consigliere Andrea Dara e introduce il secondo punto all'ordine del giorno:

1) Modifica dell'articolo 25 dello Statuto Provinciale.

Il primo giorno di insediamento alla Presidenza di questa commissione vi ho comunicato la mia intenzione di proporvi la modifica dell'articolo relativo alla determinazione del numero legale delle sedute consiliari, al fine di dirimere ogni dubbio interpretativo soprattutto alla luce dei problemi emersi quest'estate in occasione dell'approvazione di alcune delibere.

Vi è stata distribuita una bozza di modifica dell'articolo 25 dello statuto, che sottopongo alla vostra attenzione.

Si tratta di una proposta aperta a modifiche e suggerimenti migliorativi.

Nella proposta si prevede che il numero necessario affinché il Consiglio possa deliberare è di 13, ovvero la maggioranza assoluta.

Il Consigliere Dara dà lettura del testo allegato.

Tiana: ritengo che la modifica possa essere funzionale al buon andamento dei lavori del consiglio. Vorrei conoscere su questo punto il parere del segretario generale sull'interpretazione corretta della norma. Vorrei inoltre conoscere la formulazione che gli statuti o i regolamenti di altri enti adottano per la determinazione del numero necessario per poter deliberare.

Pasetti: ritengo che questo sia un articolo fondamentale per il buon andamento dei lavori del Consiglio. Ritengo estremamente importante che la formulazione sia chiara e di facile interpretazione, affinché non lasci spazio a dubbi applicativi nei casi concreti.

Il testo unico sull'ordinamento degli enti locali conferisce ai singoli Consigli la facoltà di determinare, nel rispetto del principio di autonomia organizzativa, il numero di Consiglieri necessario per poter deliberare, fissando un limite minimo (la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente).

Penso che comunque, per un principio di democrazia, non è pensabile fissare un numero di consiglieri inferiore alla metà più uno, al fine di garantire il principio di rappresentanza della maggioranza nelle scelte importanti del Consiglio.

Penso che la ratio che debba sostenere la modifica apportata alla formulazione dell'art. 25 sia quella di garantire un quorum deliberativo della metà più uno dei consiglieri.

Una modifica in tal senso garantirebbe la democraticità delle scelte adottate con l'approvazione degli atti deliberativi. La maggioranza deve essere in grado di garantire la maggioranza anche con la propria presenza ai lavori del Consiglio.

L'opportunità di giungere alla modifica dell'articolo è motivata anche al fine di evitare dubbi di corretta interpretazione sulle norme di funzionamento delle sedute consiliari.

L'ipotesi che il Tar o il Consiglio di Stato si pronuncino sulla nullità di delibere adottate in assenza del numero legale per dubbi interpretativi sulla formulazione della norma e sull'interpretazione data in sede applicativa comporta un rischio grave per il nostro ente.

Per quanto riguarda la necessità di garantire la presenza in aula del consigliere che chiede la verifica del numero legale ritengo che rientri nelle prerogative di ogni consigliere chiedere la verifica del numero legale e la sua presenza può essere accertata al momento

della richiesta; ma rientra nelle proprie facoltà uscire subito dopo dall'aula, riscontrando che la maggioranza non è in grado di garantire la presenza del numero di consiglieri richiesto per poter deliberare.

Refolo: condivido alcuni aspetti delle motivazioni esposte. E' chiaro che le norme devono essere chiare e comprensibili.

Sarebbe opportuno chiedere un parere all'ufficio legale dell'ente.

E' necessario verificare se la strada che stiamo per intraprendere è quella corretta da un punto di vista normativo.

Non capisco se il Presidente debba essere considerato o no nel numero legale.

Dara: il Presidente va escluso nel conteggio della metà dei consiglieri così il calcolo dà 12 + 1 unità. Affinché vi sia il numero legale è necessaria la presenza di 13 consiglieri e non 12 come avviene oggi.

Refolo: io in base a questa nuova formulazione interpreto che il numero per deliberare è di 12 consiglieri.

Dara: 12 +1.

Refolo: l'articolo vigente non dice così, ma stabilisce che il numero per poter deliberare è di 12.

Dara: sono andato a leggermi altri statuti e regolamenti di altri enti su questo punto, anche per rispondere a Tiana: alcuni sono ancora più complessi nella formulazione e difficili da applicare, altri formulati in modo più chiaro richiedono per deliberare la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

Ritengo che aumentare il numero di consiglieri per poter deliberare da 12 a 13 risponda all'esigenza di garantire la presenza di un'ampia maggioranza per adottare gli atti del consiglio.

Refolo: se il Presidente della commissione ha già visionato altri statuti/regolamenti i quali propongono la maggioranza assoluta come termine per deliberare non ho problemi a ratificare la proposta di modifica.

Montagnini: su questo punto volevo fare una valutazione più ampia.

Il testo unico degli enti locali all'art. 38 del dlgs 267/2000 prevede il numero minimo necessario per la validità delle sedute (1/3 dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tal fine il sindaco o il presidente) lasciando piena libertà agli enti locali anche alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, di definire il quorum deliberativo.

L'articolo 25 dello statuto va letto in modo sistematico. Se prendiamo l'art.25 comma 5 si legge che "le deliberazioni si intendono approvate quando conseguono la maggioranza assoluta dei votanti, salvo i casi in cui la legge o lo statuto non richiedano maggioranze diverse".

E' necessario pertanto attuare una revisione dello statuto e non del regolamento del consiglio, per esigenza di gerarchia delle fonti. Lo statuto fissa i principi generali di funzionamento dell'ente nel rispetto del testo unico sull'ordinamento degli enti locali e a tali norme di principio devono attenersi tutti i regolamenti dell'ente.

Pertanto, dato che la determinazione del numero legale è previsto nello statuto occorre modificare lo statuto, in quanto una norma regolamentare di interpretazione dello statuto potrebbe porsi in contrasto con esso e questo non sarebbe possibile, essendo lo statuto la carta costituzionale dell'ente.

Ho svolto una ricerca giurisprudenziale sul tema e ho estrapolato due sentenze quelle più recenti che hanno affrontato casi analoghi a quello che ci siamo trovati a valutare questa estate relativo all'interpretazione dell'art. 25 dello statuto.

La sentenza TAR Lombardia, sezione prima, 22/06/2011 n. 1604 che con una interpretazione sostanzialmente difforme dai principi costituzionali e a mio avviso poco

condivisibile esclude espressamente il sindaco o il presidente dell'ente dal quorum sia costitutivo che deliberativo.

Di contro, la sentenza TAR Puglia, sezione seconda n. 1301/2004, con un ragionamento più condivisibile e utile al nostro caso, stabilisce che per il solo criterio di calcolo del quorum strutturale si esclude il Presidente che va conteggiato fra i componenti il Consiglio.

Comunque, come ha detto il Consigliere Tiana, ritengo doveroso un approfondimento della questione da parte degli uffici legali della Provincia in modo che si possa affrontare la questione su una chiara interpretazione delle norme e della giurisprudenza che regola la materia.

Paparella: intervengo su questo punto per condividere con voi alcuni ragionamenti sull'orientamento del Segretario Generale su questo argomento. Le sentenze citate dal consigliere Montagnini sono state oggetto di approfondimento e analisi, soprattutto quella più recente del giugno scorso, del TAR Lombardia che si è posta in una posizione in contrasto con la sentenza della Corte Costituzionale n. 44/1997.

La sentenza, divergendo dalla regola generale di equivalenza delle prerogative nell'ambito del Consiglio (di Presidente e Consiglieri) ha escluso il sindaco (Presidente), dal calcolo del quorum sia per la validità delle sedute che dalla validità delle deliberazioni.

La giurisprudenza previgente (TAR Puglia sez. Bari n. 1301/2004) aveva invece ritenuto che la formulazione dell'art. 38 del Dlgs 267/2000, ripetuta nella norma statutaria provinciale per la definizione del quorum strutturale e deliberativo, non era quella di escludere il sindaco nella verifica del numero legale, ma di escluderlo solo dal calcolo teorico per la determinazione del numero necessario per considerare aperta la seduta o per poter legittimamente deliberare.

L'esclusione del Presidente è pertanto considerato un mero criterio di calcolo. L'articolo 25 dello statuto non fissa un numero preciso di presenze necessarie per aprire la seduta e per deliberare (che può diventare improprio in caso di modifica legislativa del numero totale di consiglieri assegnati alle Province, come è accaduto per l'ultima tornata elettorale e come accadrà per la successiva, in base alle ulteriori recenti riduzioni del numero dei seggi elettorali delle Province); ma definisce piuttosto un criterio per calcolare il numero di presenze per poter deliberare e per ritenere aperta la seduta, adottando la stessa tecnica prevista dall'art. 38 del testo unico che dispone: "per la validità delle sedute vi deve essere almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia".

La sentenza della Corte Cost. n. 44 del 1997 prevede infatti che "al Sindaco/Presidente, eletto dal corpo elettorale deve essere attribuita la qualifica di consigliere e partecipa a pieno titolo alle relative funzioni dell'organo consiliare" Egli è pertanto membro del Consiglio a tutti gli effetti come dispone l'art. 37 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali.

Inoltre sulla questione controversa non è ancora intervenuta una pronuncia del Consiglio di Stato che abbia risolto in modo univoco il problema interpretativo emerso.

La determinazione del numero necessario per poter deliberare è comunque rimessa alla scelta discrezionale del Consiglio.

Chiodarelli: la proposta di modificare l'art. 25 la interpreto nel senso di evitare possibili confusioni nel computo delle maggioranze richieste.

Certamente lo statuto andrebbe rivisto in molti punti e nella sua complessità, pertanto avrei preferito una valutazione più generale sull'intero statuto prima di arrivare alla modifica specifica dell'articolo sul numero per la validità delle deliberazioni.

Anche perché l'iter di approvazione di un articolo dello statuto è lo stesso dell'approvazione della revisione dell'intero statuto ed è un iter complesso e lungo.

Non entro comunque nel merito della modifica proposta. Avrei preferito, dato che l'esigenza si pone nell'immediato, una norma di interpretazione autentica inserita nel regolamento di funzionamento del Consiglio.

Ritengo più opportuno un percorso di modificazione dell'intero statuto.

Dara: con questa modifica ho voluto dare risposta a richieste di intervento che mi sembravano urgenti e che ponevano seri problemi interpretativi, ma questo non preclude che nelle prossime riunioni si affronti la modifica di altri articoli.

Negrini: condivido le opinioni della consigliera Chiodarelli. Lo statuto andrebbe rivisto nella sua interezza perché presenta molti problemi applicativi di cui questo del numero legale è il più rilevante.

Già è una cosa atipica che il regolamento del Consiglio non tratti il numero legale delle sedute del Consiglio.

Io penso che tutta la normativa degli enti locali parla di tre organi: Presidente Consiglio e Giunta. Poi il Presidente è un organo che ha tutte le facoltà di un consigliere ma non fa parte del Consiglio. Egli ha solo tutte le prerogative dei consiglieri.

Questo perché le norme che parlano del Consiglio dicono che il totale dei consiglieri in una provincia di tot abitanti è di 24 e non 25. Le norme per l'assegnazione dei seggi parlano di 24 e non 25.

Nella ratio del legislatore il Consiglio è un organo e il Presidente è un organo diverso che non fa parte del Consiglio.

Pertanto l'interpretazione che è sempre stata data in Provincia dell'art. 25 dello statuto non è scorretta ma è una interpretazione estensiva dello statuto.

Perché dice $24:2=12$ e avendo il Presidente tutte le prerogative di un consigliere lo computo nei dodici necessari.

Ritengo che se propendiamo per la tesi che il Presidente debba essere conteggiato fra i presenti per la verifica del numero legale allora dobbiamo modificare lo statuto, perché l'articolo 25 non dice questo.

Questa è la mia opinione.

Pasetti: prima ancora di verificare altri regolamenti o statuti occorre arrivare a un chiarimento: cosa vogliamo fare? Vogliamo mettere mano o no alla norma sulla determinazione del quorum deliberativo perché così come formulata non è chiara?

La nostra proposta di modificare l'art. 25 dello statuto nasce da una esigenza condivisa anche dalla maggioranza.

Io sono del parere che il Presidente sia parte del Consiglio e abbia le prerogative dei consiglieri, ma che per deliberare ci voglia la maggioranza assoluta dei consiglieri componenti il Consiglio. Il Presidente deve essere considerato presente se c'è ma la sua presenza non deve essere conteggiata ai fini della verifica del numero legale.

Per quanto riguarda la facoltà del consigliere di assentarsi dall'aula dopo aver chiesto la verifica del numero legale e la previsione dello statuto della Provincia di Milano che prevede che il consigliere che chiede la verifica del numero legale sia considerato presente ritengo sia una forzatura. La Provincia di Milano si è data questa disciplina ma è in contrasto con il principio di libertà del consigliere che ha la possibilità di assentarsi dalla riunione e non può essere considerato presente se non è in aula.

Refolo: Nel nostro regolamento non è detto nulla sulla verifica del numero legale. Ritengo opportuno che ci sia una regolamentazione anche di questo, senza inserire il principio che chi chiede il numero legale è considerato presente all'appello.

Tiana: la questione su cui stiamo discutendo nasce da un caso concreto che si è verificato in questo Consiglio.

Alla questione è stata data una interpretazione da parte del segretario generale dell'ente, interpretazione consolidata nel tempo, anche durante i precedenti mandati.

Penso che la norma sia chiara. Per deliberare occorrono 12 consiglieri presenti più il Presidente.

Dara: l'interpretazione data al vigente statuto è che per deliberare occorrono 12 consiglieri compreso il Presidente. L'ultima volta in cui si è prospettato il caso si è votato con 11 consiglieri + il Presidente.

Tiana: per me il regolamento è chiaro: richiede la presenza di dodici consiglieri in carica escluso il Presidente. Ritengo che non ci siano da fare ulteriori modifiche.

Sarebbe sufficiente dare una interpretazione autentica dell'articolo dello statuto.

Condivido la proposta di considerare presente chi chiede la verifica del numero legale.

Pasetti: la norma non è esattamente così semplice. Anche perché l'interpretazione che ne è stata data è diversa rispetto all'interpretazione che molti danno leggendo letteralmente la norma.

La norma non ha avuto in realtà una agevole applicazione neanche da parte della maggioranza. Lo stesso consigliere Negrini durante la prima seduta di questa commissione ha espresso l'esigenza di cambiare la norma in quanto non chiara.

Se la maggioranza ha cambiato idea sulla opportunità di cambiare la norma lo dica.

La prossima volta che si profilerà un problema analogo noi sappiamo come interpretare la norma, non nel senso dell'interpretazione del segretario generale.

Cavaliere: la chiave di interpretazione della norma nasce dall'esame degli articoli del testo unico più che dall'interpretazione dell'art. 25 dello statuto. Obiettivamente il testo unico dichiara come organi di governo il Consiglio e il Presidente. Lascerebbe intendere che l'organo di governo è colui che decide e nelle singole decisioni lascerebbe intendere che il Presidente va conteggiato nel novero del numero legale affinché il Consiglio assuma decisioni. E' chiaro però che non tutti interpretano in questo modo la questione, che le decisioni dei magistrati sul punto sono controverse, perciò non sono prive di fondamento le vostre perplessità.

Il fatto che il Consigliere Negrini avesse sollevato dubbi è giustificato dal significato letterale dell'art. 25 dello statuto che sembra non in linea con l'interpretazione data dal segretario generale.

L'articolo così come formulato sembrerebbe contrastare con gli art. 36-37-38 del testo unico.

Il dato letterale della norma propende per l'esclusione del Presidente nel computo del numero legale.

Sul testo della modifica proposta all'art. 25 dello statuto le locuzioni "senza considerare ai soli fini del computo di 1/3 il Presidente della Provincia" del comma 1, e "escludendo ai soli fini del calcolo il Presidente della Provincia" del comma 3 risultano pleonastiche, in quanto basta lasciare al primo e al terzo comma la metà dei consiglieri assegnati, come criterio di calcolo.

Detto questo la materia è discussa pertanto suggerirei che anche volendo estrapolare questa problematica dal resto dello statuto di concederci un tempo appropriato di approfondimento della questione.

Anche qualora si volesse ritenere sufficiente, l'attuale formulazione dello statuto, si potrebbe acquisirsi una interpretazione autentica dello stesso che il Consiglio recepisce come linea di indirizzo per tutte le deliberazioni del collegio.

Pasetti: io non sono d'accordo per acquisire una interpretazione autentica dell'articolo 25 dello statuto.

Sono a conoscenza della linea interpretativa data alla questione dal segretario generale.

Pertanto o si cambia la norma dello statuto o interviene una pronuncia di una autorità giurisdizionale che le fa cambiare orientamento.

Non credo che un accordo su un'interpretazione autentica della questione possa risolvere il problema.

Tiana: ritengo sia opportuna una interpretazione autentica della norma da parte degli uffici.

Pasetti: noi come consiglio abbiamo la facoltà di darci norme di funzionamento e noi possiamo darci interpretazioni autentiche delle norme di funzionamento che adottiamo per il funzionamento del Consiglio.

Tiana: ritengo che ci sia la necessità di avere l'apporto degli uffici e soprattutto del segretario generale per valutare la compatibilità delle norme con le leggi, soprattutto in fase di applicazione delle norme di funzionamento. Se oggi ci troviamo qui è perché c'è l'esigenza di chiarire alcuni aspetti.

La mia interpretazione è che servono 12 consiglieri in carica per deliberare senza conteggiare il Presidente.

Dara: dato l'orario aggiorniamo l'argomento a giovedì 1 dicembre ore 18,30.

Refolo: solleva un problema già rappresentato in conferenza capigruppo, relativo all'inserimento all'ordine del giorno del consiglio di delibere che non sono ancora passate in commissione per il relativo parere.

Ritengo che questa sia una prassi non corretta. Ritengo opportuno che vengano rispettati i pareri preventivi delle commissioni affinché i consiglieri possano svolgere in quella sede gli opportuni approfondimenti sulle proposte inserite all'ordine del giorno.

La seduta è tolta alle ore 20,30

IL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE
Andrea Dara

IL VERBALIZZANTE
Cristina Paparella