

VERBALE RIUNIONE DELLA VII COMMISSIONE CONSILIARE
DEL 11 Giugno 2012

A seguito di convocazione del 6 giugno 2012, **si è tenuta il giorno 11 giugno 2012** alle ore 18,00 presso la Sala Corazzieri della Provincia, in Via Principe Amedeo, la VII Commissione Consiliare Statuto e Regolamenti.

Sono presenti i consiglieri:

Cavaglieri Luigi che sostituisce il Consigliere Dara in qualità di Vicepresidente di commissione, Chiodarelli Adriana, Montagnini Massimiliano, Negrini Francesco, Pellizzer Maurizio, Tiana Franceschino.

Ha preventivamente comunicato la propria impossibilità ad intervenire per impegni istituzionali sopravvenuti il Presidente di commissione Andrea Dara.

Aprire e introduce la seduta il Vicepresidente Luigi Cavaglieri dopo avere verificato la presenza del numero legale per la validità della seduta.

Primo punto all'ordine del giorno.

Approvazione del verbale del 21 maggio 2012.

Il verbale viene approvato all'unanimità da tutti i consiglieri presenti alla precedente seduta. Si astiene il Consigliere Pellizzer assente nella precedente seduta.

Secondo punto all'ordine del giorno.

Proposte di modifica del Consigliere Negrini relative all'articolo 42 dello statuto in materia di rappresentanza processuale.

Cavaglieri: la questione sottoposta all'attenzione della commissione nasce, al di là della formulazione dell'articolo 42 dello statuto in materia di rappresentanza processuale, da alcune esperienze avute nel corso di questa legislatura da parte di alcuni di noi.

Ci siamo trovati a discutere in commissione di contenziosi intrapresi dall'ente per mezzo dei dirigenti competenti per materia che si sono conclusi con la soccombenza della Provincia, e il pagamento delle relative spese di lite. Spesso l'apparato politico non era del tutto informato delle iniziative processuali intraprese dagli organi tecnici e delle conseguenze economiche per l'ente dovute agli eventuali esiti non favorevoli dell'azione intentata o della resistenza esercitata in giudizio. In qualità di consiglieri siamo rimasti perplessi da questo scollamento fra l'apparato politico e l'apparato tecnico, senza volere incidere sul diritto di tutela del dirigente rispetto agli ambiti funzionali di competenza.

Per questo è stata avanzata la proposta di modifica o di integrazione dell'articolo 42 del vigente statuto per permettere che almeno la costruzione del processo che porta a promuovere un'azione o a resistere in giudizio sia condotta nella piena consapevolezza anche degli organi politici. Non entro nel merito della nuova formulazione dell'articolo, ma introduco le motivazioni che ci inducono ad intervenire su questo argomento.

Rilevo in particolare che la seconda parte dell'articolo 42 in cui sono indicati i casi in cui la rappresentanza processuale è riservata al Presidente riguarda casi molto specifici ed è molto stringente dal punto di vista interpretativo:

“il caso di contenziosi riguardanti atti emanati dagli organi di governo di indirizzo politico-amministrativo propri della giunta o dello stesso Presidente, o in caso di azioni giudiziali a tutela o difesa dell'immagine e del ruolo istituzionale dell'ente e dei suoi apparati”.

Si potrebbe ipotizzare una estensione dei casi in cui la rappresentanza processuale rimane in capo al Presidente, oltre alla necessità di formalizzare un iter di conoscenza da parte degli organi politici, Presidente e Giunta delle azioni giudiziarie intraprese dall'ente per mezzo dei propri dirigenti.

Negrini: avevo chiesto la presenza di Petterlini nel suo ruolo di direttore generale e coordinatore dei dirigenti, per sapere come avviene di fatto la decisione di costituirsi in giudizio o di resistere ad una azione intrapresa da terzi nei confronti della Provincia.

Volevo capire quali erano i passaggi procedurali che vengono posti in essere dai dirigenti. L'attuale formulazione dell'articolo 42 dello statuto è divisa in due commi: il comma 1 che riguarda la rappresentanza processuale dei dirigenti per tutti gli atti che rientrano nella loro competenza funzionale, sia per promuovere una lite che per resistere in giudizio o per transigere. Il comma 2 riguarda la competenza processuale del presidente per quanto riguarda la resistenza o la promozione di liti verso atti emanati dagli organi di governo di indirizzo politico-amministrativo propri della giunta o dello stesso presidente, o in caso di azioni giudiziali a difesa o tutela dell'immagine e del ruolo istituzionale dell'ente e dei suoi apparati.

Mi sembra di capire che nel corso di quest'anno non sempre c'è stata la necessaria condivisone fra dirigenti e apparato politico in questa materia.

La decisione di stare in giudizio in nome e per conto dell'ente è una scelta che impatta sull'ente sia dal punto di vista economico-finanziario che dal punto di vista politico.

Nel caso di una sentenza che condanna l'ente al pagamento di una somma per soccombenza in un procedimento giurisdizionale in cui è parte l'ente la scelta di riconoscere o meno il debito relativo, come debito non previsto in bilancio, non spetta al dirigente che ha deciso di azionare la lite o di resistere in giudizio, ma al consiglio provinciale, pertanto la scelta operata a monte per ragioni tecniche dal dirigente competente per materia impatta sul dirigente del settore finanziario e sulle scelte dell'organo di indirizzo politico.

Ferma restando l'autonomia dei dirigenti di esercitare il proprio diritto di tutela nelle sedi giudiziali, quello che mi interessa sapere è se esiste una legge che affida la competenza a stare in giudizio per conto dell'ente ai dirigenti, e se tale potere è di natura meramente discrezionale senza che ci sia alcuna competenza degli organi di indirizzo politico almeno a conoscere la scelta operata dal dirigente.

Così come è formulato l'articolo 42 dello statuto il dirigente potrebbe liberamente decidere di stare in giudizio per difendere un proprio provvedimento impugnato o promuovere autonomamente un contenzioso senza rapportarsi in alcun modo con la parte politica.

Come si sviluppa l'iter per promuovere o resistere in giudizio per conto dell'ente?

Per esempio io non riesco a capire di chi è la competenza quando decidiamo di promuovere o resistere in giudizio nei confronti di altri enti.

Per esempio in caso di ricorso ad una delibera regionale. In questo caso non c'è un atto dirigenziale, ma un atto di natura politico-amministrativa; la competenza ad agire in giudizio contro questo atto spetta alla giunta? Lo statuto non lo specifica. Se si tratta di un contenzioso promosso contro una delibera di giunta o di consiglio provinciale, il 2° comma dell'articolo 42 attribuisce la rappresentanza processuale al Presidente della Provincia.

Per esempio se l'azione viene promossa nei confronti di un atto dirigenziale di un altro ente la competenza spetta al dirigente? E di quale settore? Al direttore generale?

Non so come l'ente si comporta in questi casi. Pertanto auspico la presenza del direttore generale e dell'ufficio legale per spiegarcelo.

Per queste argomentazioni propongo una riscrittura di alcune parti dell'articolo 42 perché la disciplina della rappresentanza processuale sia più precisa e preveda una costante comunicazione fra la dirigenza a cui è affidata la competenza processuale a promuovere o resistere in causa per gli ambiti di competenza e gli organi politici (presidente e giunta) che non possono non essere informati di queste scelte dato l'impatto che esse hanno sul piano economico e conseguentemente della programmazione finanziaria.

Ritengo pertanto che la rappresentanza vada disciplinata in modo più puntuale prevedendo quantomeno la comunicazione preventiva obbligatoria al presidente e alla

giunta da parte del dirigente che intende resistere o promuovere un contenzioso, oltre che al dirigente del settore finanziario per i risvolti economici della decisione.

Pellizzer: l'intervento del consigliere Negrini è puntuale e ci permette di trattare una tematica che va inquadrata nelle diverse casistiche.

Si distingue il caso in cui sia il funzionario ad esercitare il potere di agire in giudizio e a rappresentare l'ente nelle controversie relative alle materie di rispettiva competenza, nell'interesse dell'area in cui esercita le proprie funzioni, (ipotesi questa disciplinata dalla legge generale sugli enti locali), dal caso in cui si debba resistere ad un provvedimento emanato da un altro ente, in cui è necessario un atto di indirizzo della giunta per i risvolti di natura politica che la scelta processuale comporta. Il procedimento di affidamento di un incarico al legale esterno o interno è un atto di natura gestionale, secondo i principi della legge Bassanini, ma trattandosi di atto di carattere fiduciario sarebbe opportuno adottare un atto di indirizzo della giunta, prevedendo una sorta di prenotazione di spesa.

Oppure potrebbe essere adottata una sorta di comunicazione alla giunta prima di assumere l'atto gestionale di affidamento dell'incarico.

E' il regolamento di organizzazione o regolamento degli uffici e dei servizi che dovrebbe disciplinare in modo più dettagliato la modalità organizzativa interna che l'ente si è dato per l'esercizio della rappresentanza processuale.

Negli enti in cui c'è un ufficio legale interno il dirigente dovrebbe acquisire una valutazione tecnica sull'opportunità di agire o resistere in causa, considerando i presumibili effetti negativi di un'eventuale soccombenza per l'ente.

Tiana: l'approfondimento della questione nasce da alcuni casi in cui è emerso che i dirigenti abbiano resistito o agito in causa senza informare l'amministrazione, che non può essere tenuta all'oscuro rispetto a scelte così delicate per le conseguenze che ne possono derivare sul piano economico-finanziario e anche politico.

L'esito negativo di un contenzioso espone l'ente a un esborso economico e impatta direttamente sull'immagine dell'ente, pertanto rientra negli ambiti di interesse degli organi politici.

Pertanto ritengo che l'apparato politico debba essere sempre informato delle scelte processuali dei dirigenti rispetto alle cause che coinvolgono le materie di loro competenza e che debba valutare l'opportunità di questa scelta con l'apporto dell'ufficio legale.

Chiedo comunque la presenza del segretario generale o del direttore generale per capire come si svolge ora la procedura per esercitare un'azione in causa in nome e per conto dell'ente.

Montagnini: i concetti espressi dai colleghi sono condivisibili. Abbiamo appreso che l'ente aveva intrapreso giudizi avanti al Tar senza che l'organo politico ne fosse a conoscenza.

La normativa vigente affida all'autonomia regolamentare dell'ente la scelta se stare in giudizio per mezzo del legale rappresentante dell'ente, il Presidente, o per mezzo dei dirigenti competenti all'adozione degli atti gestionali.

A seconda che lo statuto intraprenda l'una o l'altra strada il radicamento di una causa in cui è parte l'ente verrà effettuato con delibera di Giunta o con determina del dirigente.

L'articolo 42 adotta un orientamento misto distinguendo i casi in cui la rappresentanza è in capo al dirigente (per gli atti di competenza gestionale di questi) o del presidente, per gli atti di indirizzo politico amministrativo e per gli atti generali in cui rileva l'immagine dell'ente o il ruolo istituzionale della Provincia o dei suoi apparati.

Ritengo che l'articolo necessiti di una specificazione. Dato che lo statuto individua i principi generali dell'attività dell'ente, sono propenso a ritenere che le specificazioni di natura organizzativa vadano disciplinate nel regolamento di organizzazione.

Chiedo formalmente l'intervento dell'avvocato Persegati per capire come viene disciplinata oggi l'attività processuale e la scelta di stare in giudizio in nome e per conto dell'ente.

Tiana: non solo la scelta di resistere in causa impatta in modo trasversale sull'ente in caso di esito negativo per la Provincia del contenzioso, ma anche la scelta di non resistere, in quanto un' eventuale soccombenza viene subita dall'ente.

Mi chiedo se la decisione di non costituirsi venga formalizzata dal dirigente o dalla Giunta.

Paparella (segretaria di commissione): in alcuni contenziosi particolarmente delicati ho visto passare in seduta di giunta delibere o informative in cui veniva formalizzata la scelta di non costituirsi. Comunque per un approfondimento più puntuale di come viene gestito il contenzioso è competente l'ufficio legale che tratta tutte le questioni connesse con l'attività giurisdizionale dell'ente.

Per quanto riguarda gli orientamenti della giurisprudenza in materia di rappresentanza processuale questi hanno avuto una diversa evoluzione nel tempo. Riassumendo possiamo dire che un primo prevalente orientamento giurisprudenziale attribuiva al Presidente, in base all'articolo 50 del TUEL (testo unico sull'ordinamento degli enti locali) la rappresentanza processuale a stare in giudizio in nome e per conto dell'ente.

Secondo le sezioni unite della Cassazione (cass. ss.uu. n. 12868 del 16 giugno 2006), l'orientamento giurisprudenziale prevalente deve essere sottoposto a revisione alla luce delle innovazioni introdotte nell'ordinamento degli enti locali dai successivi interventi normativi, anche costituzionali. Il testo unico sull'ordinamento degli enti locali, ma soprattutto la modifica del titolo V parte seconda della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001 e legge costituzionale n. 131/2003 di adeguamento dell'ordinamento al nuovo assetto costituzionale), con cui viene abrogato l'articolo 128 della costituzione delimitano la competenza esclusiva della legislazione statale alla materia della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane (art. 117, comma 2 lett. p).

In definitiva la Corte di cassazione pur confermando in capo al Presidente, quale soggetto esponenziale dell'ente nella sua unitarietà un generale potere di rappresentanza processuale e sostanziale dell'ente verso l'esterno (articolo 50 commi 1 e 2 del TUEL), precisa che il principio contenuto nell'articolo 50 **può essere derogato dall'autonomia statutaria degli enti locali**. Pertanto è possibile e legittimo che lo statuto, come quello della Provincia di Mantova, attribuisca la rappresentanza dell'ente nelle liti attive e passive anche ai dirigenti.

In attuazione all'articolo 6 comma 2 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (che attribuisce allo statuto i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente anche in giudizio), in base a questo ultimo orientamento della Cassazione, **lo statuto non si limita a disciplinare la materia dell'autorizzazione a promuovere o resistere alle liti, ma può spingersi fino ad individuare il soggetto investito del potere di rappresentanza processuale in via generale o in relazione a determinate categorie di controversie**. In conclusione lo statuto potrà legittimamente affidare la rappresentanza a stare in giudizio ai dirigenti nell'ambito dei rispettivi settori di competenza, quale espressione del potere gestionale loro proprio.

Diversa è la questione della disciplina del collegamento fra parte tecnica e parte politica nell'assunzione delle scelte di agire o resistere in causa per conto dell'ente.

La modalità che disciplina in dettaglio questi passaggi procedurali potrebbe essere adottata in un atto di indirizzo della Giunta di natura organizzativa o in una sezione specifica del regolamento di organizzazione, dato che allo statuto è affidata la disciplina dei principi generali per l'esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio.

Negrini: il regolamento di organizzazione è l'unico regolamento di competenza della Giunta.

Paparella (segretaria di commissione): il consiglio può individuare dei criteri generali per l'integrazione del regolamento di organizzazione su questo aspetto (art. 48 comma 3 del TUEL).

Cavaglieri: la possibilità data ai dirigenti di rappresentare l'ente in giudizio rientra fra i compiti gestionali di questi ultimi in attuazione degli indirizzi politici.

Il problema applicativo dell'articolo 42 dello statuto si pone quando questa facoltà discrezionale sia debordante rispetto ai compiti e agli ambiti di competenza loro affidati, quando questi ambiti non competano strettamente ai dirigenti e non rientrino negli ambiti di indirizzo politico a cui i dirigenti devono attenersi.

In alcuni casi in cui siamo stati chiamati a decidere su debiti fuori bilancio ho avuto la sensazione che i dirigenti abbiano deciso senza restare ancorati ai precisi ambiti di competenza.

Negrini: chiedo che la prossima volta sia presente in commissione la Persegati e il Direttore Generale.

Paparella (segretaria di commissione): Il dott. Petterlini mi ha incaricata di informarvi che non è potuto intervenire alla riunione odierna per impegni pregressi, avendo saputo solo questa mattina dell'invito.

Tiana: chiamerei ad intervenire anche un esponente della parte politica, l'assessore Dall'Aglio.

Chiodarelli: mi spiace che non sia presente un rappresentante dell'ufficio legale: dobbiamo capire quando questa discrezionalità tecnica viene esercitata dai dirigenti.

Il regolamento di organizzazione ci permette di rimodulare il sistema di esercizio della rappresentanza processuale e della scelta di resistere o promuovere una lite.

I compiti dei dirigenti sono complessi e delicati, pertanto è giusto che abbiano la facoltà di esercitare l'azione legale in merito alle materie per le quali hanno responsabilità esterna.

E' necessario tuttavia che vi sia una stretta correlazione con l'apparato politico che possa valutare preliminarmente l'esposizione dell'ente.

E' necessario inoltre valutare se è opportuno inserire dei limiti all'esercizio di questa facoltà.

Tiana: bisogna comunque stare attenti per non passare per quelli che vogliono ridurre l'autonomia dei dirigenti. Occorre temperare le esigenze di consapevolezza e conoscenza dell'apparato politico rispetto alle scelte sui contenziosi che vedono coinvolto l'ente, con i poteri di autonomia dei dirigenti.

Negrini: il Vicepresidente Cavaglieri comunicherà a Dara la scelta della commissione di convocare per la prossima seduta l'avvocato Persegati, il Direttore Generale e l'assessore Dall'Aglio.

La seduta è tolta alle ore 19,40

IL VICE PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE
Luigi Cavaglieri

IL VERBALIZZANTE
Cristina Paparella