IL CONSIGLIO PROVINCIALE

E I SUOI CONSIGLIERI

STRUTTURA, COMPETENZE, FUNZIONAMENTO, STATUS

VADEMECUM

A CURA DE: UNITÀ SPECIALE ASSISTENZA AL CONSIGLIO

ULTIMO AGGIORNAMENTO 01 GENNAIO 2008

SOMMARIO

PRESENTAZIONE 4

IL CONSIGLIO PROVINCIALE 5

PRINCIPI GENERALI 6
Composizione
Articolazioni

ATTRIBUZIONI 7
Gli atti fondamentali
Statuto e Regolamenti dell'Ente
ARTICOLO A STAMPA 10
Bilanci e Conti consuntivi 12
Istituzioni 12
Convenzioni 13

FUNZIONAMENTO DEL CONSIGLIO PROVINCIALE 14

I – IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO 15
Attribuzioni
La conduzione dei lavori in Consiglio

II - ADUNANZE E CONVOCAZIONI 17
Convocazione del Consiglio
Adunanze ordinarie
Adunanze d'urgenza e straordinarie 18
Sedute aperte alla partecipazione di altri soggetti
Convocazioni congiunte
Seduta di seconda convocazione
Adempimenti relativi agli avvisi di convocazione 19
Ordine del Giorno
Deposito e consultazione degli atti

III - SEDUTE 20
Sedute pubbliche e segrete
Numero legale per le adunanze (quorum strutturale)
Verifica del numero legale, apertura e svolgimento della seduta 21

IV - DISCUSSIONE 22
Proposte di deliberazione, interventi e discussione
Fatto personale, mozione d'ordine, emendamenti, questione pregiudiziale e sospensiva

V - VOTAZIONE 24
Sistemi e modalità di votazioni
Astensione 25

VI - VERBALIZZAZIONE 26
Verbale delle adunanze

IL CONSIGLIERE 27

I DIRITTI 28

I – DIRITTO DI INIZIATIVA 28
Contenuto 29
Iniziativa delle proposte deliberative e istanze di sindacato ispettivo 30
Domande a risposta immediata 30
Determinazioni speciali

II - IL DIRITTO DI INFORMAZIONE 31
Informazioni utili per l'espletamento del mandato; consultazione di atti e documenti
Modalità di esercizio dei diritti di informazione
SENTENZE 32
ARTICOLO A STAMPA 37
SENTENZE 40

III - ASPETTATIVE, PERMESSI, INDENNITÀ, RIMBORSI, ASSICURAZIONI 43
Status degli Amministratori locali
Aspettative
Permessi
Gettoni di presenza 44
Assicurazione contro i rischi
Rimborso spese 45

I DOVERI 46
Modalità di adempimento della pubblica funzione
Partecipazione alle sedute consiliari
Pubblicità della situazione patrimoniale 46
Divieto di incarichi e consulenze 47

LA RESPONSABILITÀ 48
La responsabilità dei pubblici amnministratori
ARTICOLO A STAMPA 49
Le spese di giudizio 53

QUADRO SINOTTICO/SINTETICO DELLE PRINCIPALI AZIONI DEL CONSIGLIO PROVINCIALE E DEI CONSIGLIERI 54

PRESENTAZIONE

Questo prontuario – risultato di un lavoro collegiale dell'Unità Speciale Assistenza al Consiglio - si propone come documento dinamico, continuamente *in fieri* (da aggiornare tempestivamente in base alle innovazioni normative, alle sentenze della giurisprudenza, alle interpretazioni ed ai commenti della dottrina) che consente attraverso la sintetica esposizione descrittiva degli istituti di individuarne i concetti distintivi e, tramite la mappatura dei rimandi/rinvii, le fonti.

IL CONSIGLIO PROVINCIALE

PRINCIPI GENERALI

Composizione

Il Consiglio, organo di governo con funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo (T.U. art. 36 c. 2) è composto dal Presidente della Provincia e da 36 Consiglieri, eletti a suffragio universale, che rimangono in carica per un periodo di 5 anni.

L'autonomia funzionale e organizzativa del Consiglio è disciplinata dal Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni.

Le connesse e conseguenti procedure e adempimenti di carattere finanziario, contabile e dichiarativo, sono stabilite dal Regolamento di Contabilità, dalla "Disciplina delle missioni e del rimborso spese sostenute dagli Amministratori", dal "Regolamento per la pubblicità della situazione patrimoniale dei Consiglieri e dei titolari di cariche direttive degli enti".

Articolazioni

I Consiglieri per l'esercizio dell'attività politico amministrativa si costituiscono in **Gruppi Consiliari –** la cui disciplina interna è auto-determinata **–** formati ciascuno dagli eletti sotto lo stesso contrassegno, che eleggono il proprio Presidente Capogruppo (Reg. Cons. art. 19). Per lo svolgimento della loro attività sono assicurati ai gruppi consiliari locali, attrezzature, personale e risorse come disposto dal Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni (art. 20).

Ai sensi di tale Regolamento è possibile la costituzione: del monogruppo, formato da un solo Consigliere eletto sotto un determinato contrassegno; di un nuovo gruppo, non costituitosi in ambito elettorale ma corrispondente a denominazioni di forze politiche rappresentate in assemblee elettive, nazionali o regionali; di un gruppo misto, comprendente anche un solo Consigliere, quando non ricorrono le precedenti condizioni.

La **Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari** (Reg Cons. art. 21) convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio, svolge attività di programmazione e coordinamento dei lavori consiliari nonché valuta fatti ed

avvenimenti che comportino l'opportunità di un esame prioritario ed anticipato da parte delle forze politiche presenti in Consiglio. (mensilmente si riunisce, per finalità di coordinamento dei lavori, con i Presidenti delle Commissioni consiliari, dando vita ad una informale Conferenza unificata). La conferenza, inoltre, adotta determinazioni non solo di carattere organizzativo delle proprie competenze, ma anche interpretativo.

Le **Commissioni consiliari** (T.U. artt. 38 cc. 6 e 7 e art. 44 c. 1, Reg Cons. art. 22) suddivise con il criterio della competenza per materia, esaminano gli argomenti di competenza del Consiglio e che richiedono specifici approfondimenti e studi.

Sono composte dai Consiglieri designati dai Capigruppo i quali stabiliscono anche la distribuzione dei voti da assegnare a ciascun Consigliere. Ogni gruppo esprime tanti voti quanti sono i propri Consiglieri eletti.

Ai lavori della. Commissione può partecipare, con diritto di voto, il Presidente della Provincia e, senza diritto di voto, il Presidente del Consiglio.

Il Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni disciplina i poteri e le modalità operative delle Commissioni (Reg. Cons. artt. 25,26,27,28).

ATTRIBUZIONI

Gli atti fondamentali

Al Consiglio sono attribuite funzioni di indirizzo, di normazione e di controllo (Reg. Cons. art. 42). Rispetto al sistema di riparto previsto dalla normativa previgente, il T.U. Ee.LL. circoscrive l'ambito di attribuzioni del Consiglio all'emanazione degli atti considerati "fondamentali", riconoscendo alla Giunta la competenza ad adottare tutti gli atti di amministrazione che la legge non riservi al Consiglio medesimo, al Presidente, al Segretario Generale ed ai Dirigenti.

Gli atti fondamentali, espressamente individuati dall'articolo 32, sono i seguenti:

- gli statuti dell'Ente e delle aziende speciali, i regolamenti;
- i programmi, le relazioni previsionali e programmati che, i piani finanziari, i programmi triennali e l'elenco annuale dei lavori pubblici, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i piani territoriali ed urbanistici, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie;
- le convenzioni tra Comuni e Provincia, la costituzione e la modificazione di forme associative;
- l'istituzione, i compiti e le nonne sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;
- l'organizzazione dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione dell'Ente locale a società di capitali, l'affidamento di. attività o servizi mediante convenzione;
- l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
- la contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti, fondamentali del Consiglio provinciale e la emissione dei prestiti obbligazionari;
- le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;
- gli acquisti e le alienazioni immobiliari, le relative permute, gli appalti e le concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del Consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque,

non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della Giunta, del Segretario o di altri Funzionari;

- la definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti della Provincia presso enti, aziende ed istituzioni, nonché la nomina dei rappresentanti del Consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

Non è ammessa la surrogazione di tali atti da parte della Giunta, ad eccezione delle variazioni di bilancio: la deliberazione d'urgenza eventualmente adottata dalla. Giunta va sottoposta a ratifica da parte del Consiglio nei sessanta giorni successivi all'adozione, a pena di decadenza, e comunque entro il 31 dicembre di ogni anno.

ARTICOLO A STAMPA

La riscrittura del ruolo di indirizzo del consiglio comunale nel nuovo Codice delle autonomie locali

T. Tessaro (La Gazzetta degli Enti Locali 7/11/2006)

Non c'è dubbio che uno dei nodi che il codice delle autonomie dovrà affrontare sarà quello del rinnovato ruolo da assegnare al Consiglio comunale e provinciale nel delicato equilibrio con l'altro organo legittimato dall'elezione popolare (ovverosia il Sindaco e il Presidente) e dei suoi poteri, che verranno - a quanto pare- ampliati: ma probabilmente l'operazione non sarà presumibilmente facile, bensì difficoltosa e certamente irta di ostacoli.

Come è noto, infatti, il testo unico, all'art. 42, ha definito attualmente il ruolo e le funzioni del Consiglio, riconoscendo in questi l'organo di indirizzo e controllo politico amministrativo, attribuendogli nel contempo una specifica, tassativa competenza limitata ad alcuni atti fondamentali, prevalentemente di carattere regolamentare e programmatorio, elencati nella stessa disposizione.

Coerentemente con il ruolo di organo di indirizzo dell'attività dell'Ente e di controllo politico amministrativo dell'esercizio della stessa, il legislatore ha definito la competenza del Consiglio agli atti fondamentali che sono stati elencati nel secondo comma. Per converso lo Statuto non può – a legislazione vigente - in alcun modo intervenire nella materia afferente la competenza del Consiglio, in quanto quest'ultima è definita in modo esclusivo dall'elencazione contenuta nell'art. 42 testo unico, da intendersi tassativa e non integrabile[1].

La legge prevede quindi che gli atti fondamentali, individuati dall'art. 42, siano quelli assai significativi e qualificanti per la vita e l'organizzazione dell'ente, che per la loro rilevante incidenza e/o straordinarietà rispetto al flusso quotidiano dei bisogni correnti, richiedano l'attenzione del massimo organo[2].Sembrerebbe anzi che la portata del potere consiliare d'indirizzo politico amministrativo consista nella fissazione, con la libertà nei fini caratteristica dell'azione politica, di obiettivi di massima di sviluppo della vita civile e sociale della comunità amministrata, nel controllo e nella vigilanza sugli altri organi, nella sollecitazione e nel richiamo degli organi al perseguimento degli obiettivi prefissati. In altri termini lo svolgimento del ruolo d'indirizzo politico amministrativo,con il quale si fissano e selezionano gli obiettivi ritenuti più idonei al raggiungimento dello specifico interesse pubblico perseguito, è diretto a conformare la vita sociale dell'ente secondo le caratteristiche tipiche della comunità ed i suoi valori di sviluppo civile e democratico([3]).

Se da un lato il novero delle attribuzioni risulta particolarmente esteso e riferito a provvedimenti ed atti normativi afferenti alle scelte di maggior rilievo per l'ente Locale, dall'altro risulta evidente come all'organo collegiale rappresentativo sia riconosciuta la possibilità di operare con proprie manifestazioni di volontà formalizzate solo su un *corpus* teoricamente assai limitato di temi, a fronte di una *ratio* che fa della giunta il titolare della competenza generale residuale.

Simile ricostruzione - indubbiamente mutuata dall'assetto normativo scaturente dalla legge 142/1990 - trova dei limiti evidenti nel quadro definitorio risultante nel testo unico degli enti. locali.

In particolare il limite,di natura formale, è dato dal fatto che queste competenze si esplicano non soltanto in riferimento a funzioni di indirizzo e verifica ma anche mediante la adozione di atti di gestione, spesso di natura puntuale.

La giurisprudenza, ha ritenuto al riguardo che l'inclusione, fra gli atti attribuiti alla competenza del Consiglio ai sensi dell'art. 42, di provvedimenti certamente non riconducibili fra quelli fondamentali e di programmazione induce a non attribuire eccessivo valore alla espressione limitativa adoperata dal legislatore in apertura dell'elencazione[4].

Sembra perciò possibile asserire, con riferimento agli atti propri del Consiglio, che il termine "fondamentali" presenta valore solo "latamente orientativo"[5]. Infatti tra gli atti propri del Consiglio, e pertanto qualificabili (come tali) come "fondamentali", l'art. 42, comma 2, della legge 267/2000, include oltre ai provvedimenti con funzioni programmatorie e di indirizzo, anche altri atti come quelli sopra descritti, che potrebbero non

assumere il carattere di atti fondamentali: conseguentemente sembra evidente che all'uso di tale espressione, fatto dal Legislatore, non può attribuirsi significativo valore[6].

Al riguardo si potrebbe osservare che malgrado l'enunciazione della separazione tra indirizzo e gestione come principio fondante della distribuzione delle competenze tra organi, in realtà l'assetto che ne risulta non appare pienamente conforme al principio ispiratore.

Così ad esempio se certamente il bilancio va annoverato tra gli atti fondamentali, l'adozione degli atti di impegno viene qualificato normalmente come atto di gestione, ma anche per converso come atto di indirizzo nel caso di impegni pluriennali.In questo senso si esprime del resto il Ministero dell'Interno sottolineando che una limitata categoria di atti di gestione rimane in capo alle competenze dell'organo politico,ancorché circoscritta a quelle fattispecie in cui la normativa in vigore assegna al Consiglio specifiche competenze, quali ad esempio le convenzioni tra comuni e comuni e province, aziende speciali, la concessione di pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi, l'acquisto e l'alienazione di immobili, la determinazione del compenso da assegnare ai revisori dei conti, ecc.[7].

Appare quindi necessaria una riscrittura delle regole relative alle competenze di Consiglio – giunta – dirigenti maggiormente aderente al principio in questione, e che trovi una sistemazione organica nelle disposizioni relative: indubbiamente un'occasione da cogliere al volo, con un occhio di particolare riguardo alla reale distinzione di compiti tra dirigenza e politica,e da sfruttare in modo meno burocratico e formalistico rispetto a quanto gia' visto in materia di riforma del testo degli enti locali in virtù della delega, non sfruttata, *ex lege* 131/2003.

Ma è assai probabile che una delle questioni connesse da affrontare sarà proprio quello della preannunciata resistenza dei consigli comunali a essere relegati a un ruolo di mero indirizzo che non si ingerisca nelle competenze gestionali degli organi burocratici.

In definitiva, la riscrittura risulterà assai problematica proprio per la divaricazione dovuta,da un lato, alla tensione verso una compiuta applicazione delle regole di separazione tra indirizzo e gestione e,dall'altro, alla dichiarata volontà di intervenire nel quotidiano e nell'ordinario,contravvenendo alla regola anzidetta, da parte dell'organo politico.Si tratta di questioni ben note agli operatori, soprattutto dei piccoli comuni, e che troveranno probabilmente terreno fertile in soluzioni normative di riforma sostanzialmente di compromesso,come quelle attuali, ma che non renderanno soddisfazione alla reale applicazione del principio di distinzione tra indirizzo e gestione.

[1] Ne discende che il legislatore ha precluso allo Statuto di dettare norme che consentano ulteriori attribuzioni al Consiglio,trovando nella fonte legislativa la fonte delle competenze.

Inoltre, proprio perché il potere deliberativo in ordine agli atti fondamentali, elencati dall'art. 42, è esclusivo, esso non può essere esercitato in via d'urgenza dalla Giunta comunale, se non con una sola marginale eccezione.

Le competenze tassative di cui all'art. 42 secondo comma del testo unico escludono poi che il Consiglio comunale possa compiere, al di là dei limiti di cui all'art. 42 secondo comma t.u., atti atipici e non nominati d'amministrazione attiva -ed esulano da tale finalità d'indirizzo politico- incidenti concretamente su situazioni giuridiche dei privati

[2] T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II, sent. n. 255/1992 del 17 giugno 1992

[3] Tar Puglia Bari , Sez.1, n.1155 del 8/11/95

[4] Cfr. Cons. stato, Sez. V, Sent. n. 372/1996 del 18 marzo 1996

[5] Cfr. T.A.R. Lombardia-Milano, sez. I, Sent. n. 209/1996.

[6] . T.A.R. Lazio, Sez. II, Sent. n. 702/1994

[7] Risoluzione 22.03.2000, prot. n. 749

Bilanci e conti consuntivi

Attraverso l'approvazione del bilancio il Consiglio indirizza e determina l'attività politico-amministrativa dell'Ente. In particolare, il bilancio di previsione è atto fondamentale di indirizzo che evidenzia le linee politiche tracciate dal Consiglio(T.U. art. 162-165).

Secondo quanto stabilito dall'articolo 4 del Regolamento di contabilità - in armonia con le previsioni della D.Lgs. 267/2000 e del decreto legislativo n. 77/95 e successive modificazioni- al Consiglio compete la formulazione degli indirizzi per la formazione del bilancio di previsione per l'anno successivo nonché la definizione del calendario degli adempimenti. Sulla base di tali indicazioni, la Giunta predispone il progetto di bilancio di· previsione, tramite l'utilizzo di un sistema di contabilità a budget articolato in più fasi.

All'approvazione del bilancio si provvede con unica votazione complessiva. A conferma del carattere fondamentale di tale adempimento si pone la previsione dello scioglimento del Consiglio che non approvi il bilancio entro il termine prescritto.

Le attribuzioni del Consiglio si estendono alle eventuali variazioni al bilancio di previsione, ferma la possibilità della Giunta di provvedere essa stessa in materia, per ragioni d'urgenza (il relativo atto sarà comunque soggetto a ratifica del Consiglio, come in precedenza evidenziato).

Sulla base del bilancio annuale di previsione, la Giunta predispone il **Piano Esecutivo di Gestione (PEG)** (T.U. art. 169) – con il quale sono determinati gli obiettivi della gestione- affidandone l'attuazione ai Dirigenti responsabili dei servizi, unitamente alle necessarie dotazioni e risorse

Al Consiglio compete, infine, l'approvazione della proposta del rendiconto di gestione comprensiva del conto del bilancio, del conto economico, del conto del patrimonio e degli altri documenti ad esso collegati- formulata dalla Giunta.

Istituzioni

Ai sensi dell' articolo 114 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, l'istituzione si configura come organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi non aventi carattere imprenditoriale, dotato di autonomia gestionale. Sono organi dell'istituzione il Consiglio di amministrazione, il Presidente ed il Direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli Amministratori sono stabilite dallo Statuto. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento dell'istituzione sono disciplinati da norme statutarie e regolamentari.

L'istituzione deve informare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

Con appositi Regolamenti, la Provincia di Bologna ha provveduto alla costituzione dell' "Istituzione Gian Franco Minguzzi" e dell' "Istituzione Villa Smeraldi". La prima è preposta all'esercizio di attività connesse alle tematiche della psichiatria e dell'emarginazione sociale in senso lato. Tali attività riguardano, in particolare, la gestione di una biblioteca scientifica, l'esercizio di funzioni di osservatorio sociale, lo sviluppo e la promozione della ricerca nelle materie di pertinenza. L'"Istituzione Villa Smeraldi" opera nell'ambito dell'area tematica della civiltà contadina, svolgendo attività di ricerca e studio nonché di acquisizione, conservazione e divulgazione di conoscenze e materiali.

Convenzioni

Secondo quanto previsto dall'articolo 18 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni, il Consiglio esercita la prerogativa di sottoscrivere, direttamente, accordi e patrocinii a titolo non oneroso per promuovere e svolgere propri progetti e iniziative.. Con ta1e richiamo si è inteso sviluppare quanto richiamato dall'articolo 119 del T.U..

FUNZIONAMENTO DEL CONSIGLIO PROVINCIALE

I - IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE

Attribuzioni

La figura del Presidente del Consiglio è espressamente contemplata dagli articoli 14, 18 e 29 dello Statuto, che la annoverano tra gli "organi a rilevanza istituzionale", e richiamata in molti articoli (artt. 9 c. 2; 11 c. 2; 14 cc. 1, 4 e 10; .20; 21 ecc.) del Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni.

Il Presidente del Consiglio (T.U. art. 39), oratore ufficiale dell'Assemblea, la rappresenta nei rapporti con gli altri organi istituzionali; ne esprime gli orientamenti su tematiche di carattere politico, sociale, economico e culturale; interviene, ispirandosi a criteri di imparzialità, a tutela delle garanzie e delle prerogative per l'esercizio delle funzioni dei Consiglieri.

Nell'esercizio delle proprie funzioni il Presidente del Consiglio si avvale del Vice Presidente. Il Vice Presidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento temporaneo e quando venga delegato. Nell'ipotesi di contemporaneo impedimento o assenza del Presidente e del Vice Presidente questi ultimi sono sostituiti, nella seduta consiliare, dal Consigliere anziano presente. Si considera "Consigliere anziano" colui che ha ottenuto la maggior cifra individuale, con esclusione del Presidente della Provincia neo eletto e dei candidati alla medesima carica proclamati Consiglieri.

La conduzione dei lavori del Consiglio

Per quanto concerne la conduzione dei lavori del Consiglio (Reg. Cons. artt. 31-60), al Presidente competono attribuzioni che possono essere così sintetizzate:

- ✓ convocazione e direzione dell'assemblea consiliare e della Conferenza dei Capigruppo e
- ✓ proposta del calendario dei lavori;
- ✓ dichiarazione di apertura delle sedute consiliari, previa verifica del numero legale;
- ✓ scelta degli scrutatori;
- ✓ eventuale rinvio - per la prosecuzione - della seduta, qualora non si sia esaurita la trattazione di tutti gli oggetti posti all'ordine del giorno: in tal caso un nuovo avviso di convocazione si renderà necessario solo nei confronti dei Consiglieri non intervenuti alla seduta stessa;
- ✓ comunicazione su argomenti di interesse generale, anche se estranei all'ordine del giorno;
- ✓ conduzione della discussione delle proposte;

- ✓ concessione della facoltà di parola ai Consiglieri che ne facciano richiesta; eventuale invito a concludere l'intervento, rivolto ai Consiglieri che si dilunghino su una data questione o se ne discostino;
- ✓ esercizio del potere discrezionale formalizzato a mantenere l'ordine nonché ad assicurare l'osservanza della legge e la regolarità delle discussioni e deliberazioni (c.d. "polizia dell'adunanza"): tale potere può essere esercitato nei riguardi tanto dei Consiglieri (richiamo al rispetto del regolamento o della prassi; breve sospensione della seduta, ecc.) quanto dell'uditorio (avvertimenti ai presenti in caso di comportamento non consono; espulsione di chi sia causa di disordini; ecc.);
- ✓ dichiarazione di chiusura della discussione e messa ai voti della proposta;
- ✓ proclamazione dell'esito della votazione;
- ✓ dichiarazione di chiusura dell' adunanza;
- ✓ sottoscrizione del verbale.

II – ADUNANZE E CONVOCAZIONI

Convocazione del Consiglio

Il Consiglio è convocato dal proprio Presidente che ne stabilisce l'ordine del giorno sentiti il Presidente della Provincia e la Conferenza dei Capigruppo in ordine al calendario dei lavori.

Il Presidente del Consiglio è tenuto alla convocazione anche laddove lo richiedano un quinto dei Consiglieri o il Presidente della Provincia, inserendo all'ordine del giorno gli oggetti richiesti. In tali casi, l'adunanza deve aver luogo entro venti giorni dalla richiesta.

Adunanze ordinarie

Il Consiglio, di norma, è convocato in adunanza ordinaria secondo il calendario delle sedute approvato dalla Conferenza dei Capigruppo. (Reg. Cons. art. 31 c.1)

La convocazione è disposta con avviso scritto da consegnarsi a ciascun Consigliere almeno cinque giorni liberi prima della seduta. (Reg. Cons. art. 31 c. 2)

Adunanze d'urgenza e straordinarie

Su richiesta del Presidente della Provincia o di un quinto dei Consiglieri assegnati, il Consiglio può essere convocato d'urgenza ovvero per motivi straordinari, qualora. sussistano ragioni rilevanti che rendano indifferibile la convocazione medesima. In tali ipotesi il Presidente del Consiglio è tenuto ad effettuare la convocazione entro dieci giorni dalla richiesta. (Reg. Cons. art. 31 c.2)

La richiesta di convocazione deve indicare gli argomenti da iscrivere all'ordine del giorno.In caso di adunanza straordinaria, il Consiglio dovrà essere convocato con avviso scritto, da consegnarsi a ciascun Consigliere almeno tre giorni liberi prima della seduta (Reg. Cons. art. 31 c.2).

Nell'ipotesi di convocazione d'urgenza l'avviso potrà essere consegnato almeno ventiquattro ore prima della seduta (Reg. Cons. art. 31 c.3).

Sedute aperte alla partecipazione di altri soggetti

Al fine di discutere argomenti di rilevante importanza, ovvero di interesse generale ed urgente - purché non implicanti l'adozione di atti amministrativi -, il Consiglio può essere convocato anche con seduta aperta (Reg. Cons. art. 31 c.4) alla partecipazione di Parlamentari, di rappresentanti della Regione, di enti, istituzioni, aziende speciali, associazioni ed organizzazioni sociali politiche e sindacali. In tali ipotesi si prescinde dal rispetto dei tempi ordinariamente prescritti.

Allo scopo di favorire un rapporto diretto con la comunità provinciale, il Presidente del Consiglio - sentita la Conferenza dei Capigruppo circa la rilevanza degli argomenti proposti e le modalità di partecipazione e di convocazione - può convocare sedute del Consiglio dedicate a specifici argomenti tematici, che non comportino l'adozione di atti amministrativi, aperte alla partecipazione e all'intervento di cittadini. Di tali convocazioni viene data ampia informazione a cura del Presidente del Consiglio mediante idonee forme di comunicazione pubblica.

Convocazioni congiunte

Per la trattazione di argomenti ai quali siano interessati uno o più Comuni, possono essere promosse convocazioni congiunte, in accordo con i Sindaci ovvero con i Presidenti dei rispettivi Consigli. (Reg. Cons. art. 31 c.5)

Seduta di seconda convocazione

E' seduta di seconda convocazione quella che segue una precedente seduta dichiarata deserta per mancanza del numero legale. (Reg. Cons. art. 32 cc. 7e 8) Essa, dunque, ha come presupposto la trattazione dei medesimi argomenti che avrebbero dovuto formare oggetto di discussione e deliberazione nell'adunanza andata deserta.

Nel caso in cui la seduta di prima convocazione sia dichiarata deserta, il Presidente del Consiglio - in conformità alla richiesta dei soggetti proponenti la prima convocazione - riconvoca il Consiglio in seduta di seconda convocazione.

Per le sedute di seconda convocazione l'avviso deve essere consegnato almeno un giorno libero prima di quello nel quale è indetta la riunione.

Adempimenti relativi agli avvisi di convocazione

Gli avvisi di convocazione, unitamente agli schemi di proposte di deliberazione ed ai provvedimenti e ai documenti oggetto di discussione, debbono essere recapitati per via telematica, se ciò sia impossibile si provvede con qualsiasi mezzo che consenta di provarne l'avvenuto ricevimento (Reg. Cons. art. 32 c.9).

Ordine del giorno

Il Presidente del Consiglio convoca il Consiglio stabilendone l'ordine del giorno, sentito il Presidente della Provincia e la Conferenza dei Capigruppo in ordine al calendario dei lavori. (Reg. Cons. art. 21 c. 7 lett. A; art. 33)

L'ordine del giorno, consistente nell' elenco degli argomenti da trattare in ciascuna adunanza del Consiglio, è predisposto dal Presidente del Consiglio sulla base degli argomenti proposti per i quali è stata chiesta l'iscrizione. Le materie che ne formano oggetto possono essere individuate anche dalla richiesta di convocazione da parte del Presidente della Provincia o di un quinto dei Consiglieri.

Nell'ordine del giorno dei lavori sono iscritti i verbali delle sedute precedenti che vengono in approvazione, le comunicazioni e, secondo l'ordine di presentazione, le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni, le deliberazioni in ratifica, le proposte di provvedimenti consiliari e gli ordini del giorno. (Reg. Cons. art. 33 c. 3) L'ordine del giorno di ciascuna seduta viene integrato con gli argomenti rinviati dalle precedenti sedute, anche se straordinarie o urgenti.

Deposito e consultazione degli atti

Le proposte di deliberazione e gli atti relativi agli argomenti iscritti all'ordine del giorno devono essere depositati presso la Segreteria generale almeno ventiquattro ore prima della seduta, corredati dai documenti istruttori, dai pareri di cui all'articolo 49 del T.U. EE.LL. e dalla dichiarazione di conformità giuridico-amministrativa alle disposizioni legislative, statutarie e regolamentari resa dal Segretario Generale. (T.U. art. 97 c. 4 lett. b) Tali atti devono essere comunque tenuti a disposizione dei Consiglieri durante la seduta.

I Consiglieri hanno diritto di prendere visione, durante le ore d'ufficio, delle proposte di deliberazione nonché di tutti gli atti e documenti necessari affinché l'argomento possa essere compiutamente esaminato. Gli schemi delle proposte di deliberazione possono essere visionati e riprodotti direttamente utilizzando i programmi informatici (T.U. art. 39 c. 4 e Reg. Cons. art. 33 c.3).

III – SEDUTE

Sedute pubbliche e segrete

L'articolo 38, comma 7 del T.U. EE.LL. sancisce il generale principio della pubblicità delle sedute del Consiglio, rinviando alla disciplina regolamentare per quanto concerne l'individuazione dei casi in cui la seduta debba svolgersi in forma segreta.

In particolare, le sedute sono segrete (Reg. Cons. art. 36) quando si trattino questioni concernenti apprezzamenti o valutazioni discrezionali di fatti riguardanti persone, ovvero qualora il Consiglio deliberi espressamente di riunirsi in seduta segreta, su proposta scritta e motivata di almeno dieci Consiglieri. In tale seconda ipotesi il Consiglio delibera sulla proposta senza discussione, a maggioranza relativa dei Consiglieri votanti.

Durante la seduta segreta resta presente in aula, oltre ai Consiglieri, il solo Segretario della seduta. I presenti sono vincolati al segreto relativamente a quanto ha formato oggetto di discussione in seduta segreta.

Numero legale per le adunanze (quorum strutturale)

Affinché il collegio risulti regolarmente costituto, e possa validamente operare, è necessaria la presenza di un preciso numero di componenti. In particolare, per la validità della seduta si richiede, in prima convocazione, la presenza di 19 Consiglieri assegnati e, in seconda convocazione, l'intervento di almeno 13 Consiglieri. (Reg. Cons. art. 35 c.1). Le frazioni pari o superiori allo 0,50 sono considerate unità intere. Fanno, tuttavia, eccezione le deliberazioni per le quali la legge o lo Statuto richiedano la presenza di un particolare numero di Consiglieri ovvero una maggioranza qualificata per la loro approvazione.

Non concorrono a determinare la validità della seduta i Consiglieri tenuti ad astenersi obbligatoriamente per disposizione di legge.

Qualora manchi il numero legale, è redatto verbale dal quale risultano i Consiglieri intervenuti, i nomi degli assenti giustificati e quelli ingiustificati.

I Consiglieri formalizzano la propria partecipazione alle sedute attraverso il corretto utilizzo dell'apposita tessera magnetica di riconoscimento.

Gli Assessori partecipano alle sedute del Consiglio senza diritto di voto e non sono computati ai fini della validità delle sedute.

Verifica del numero legale; apertura e svolgimento della seduta

Al fine di constatare se la seduta è valida (T.U. art. 38 c. 2 e Reg. Cons. art. 37), all'ora e nel luogo indicato nell'avviso di convocazione, il Segretario procede, su invito del Presidente del Consiglio, all'appello nominale dei Consiglieri, dando comunicazione di quelli che risultano assenti giustificati. La seduta viene dichiarata deserta qualora non sia stato raggiunto il numero legale, anche dopo un secondo ed un terzo appello da eseguirsi entro mezz'ora da quella indicata nell'avviso di convocazione.

Una volta accertato, il numero legale si ritiene sussistente fino all'eventuale ulteriore verifica che può essere richiesta da almeno un Consigliere. Laddove tale nuova verifica dia esito negativo, il Presidente del Consiglio dichiara sciolta la seduta, previo tentativo di ricomposizione del numero legale nel termine massimo di dieci minuti.

Nel caso in cui i Consiglieri siano presenti nel numero necessario a rendere valida la seduta, il Presidente del Consiglio dichiara aperta la medesima e procede alla designazione di tre scrutatori -di cui uno della minoranza, qualora rappresentata- che lo assistono durante la durata delle votazioni e con lui accertano il risultato degli scrutini segreti.

L'ordine del lavori e le modalità di svolgimento della seduta trovano espressa disciplina all'articolo 38 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni.

IV – DISCUSSIONE

Proposte di deliberazione, interventi, discussione

Ogni argomento iscritto all'ordine del giorno è oggetto di presentazione, di regola da parte dei soggetti proponenti. Terminata la relazione illustrativa si apre la discussione sui testi presentati: il Presidente concede la parola, secondo l'ordine delle domande, a tutti coloro che l'abbiano richiesta. Al Presidente stesso spetta la facoltà di stabilire il termine per la chiusura delle iscrizioni a parlare (Reg. Cons. artt. 45-46).

Ciascun intervento deve svolgersi nel rispetto dei limiti temporali previsti dal regolamento e deve attenersi all'oggetto in discussione: il Presidente provvederà a richiamare i Consiglieri che oltrepassino tali limiti, con possibilità di interdire la parola al Consigliere che, richiamato per due volte, non abbia tenuto conto dei richiami stessi. Nei casi più gravi, quando il comportamento del Consigliere richiamato turbi il normale andamento dei lavori, il Presidente può espellerlo sino al termine della discussione sull'oggetto in trattazione.

Nella discussione hanno precedenza d'intervento, rispetto agli oratori iscritti, coloro che chiedono la parola per mozione d'ordine, per questione pregiudiziale o per fatto personale.

Fatto personale, mozione d'ordine, emendamenti, questione pregiudiziale e sospensiva

A ciascun Consigliere è consentito chiedere la parola per fatto personale, con l'obbligo di indicare in che cosa tale fatto si concretizza. Per **fatto personale** (Reg. Cons. art. 50) si intende l'essere censurato nella propria condotta o il ritenersi attribuiti fatti non veri od opinioni contrarie a quelle espresse.

Relativamente ad ogni oggetto in discussione può essere presentata **mozione d'ordine** (Reg. Cons. art. 51), consistente nel richiamo alla legge, allo Statuto o alla disciplina regolamentare, ovvero nel rilievo circa il modo o l'ordine con i quali è stata posta la questione in discussione o si intenda procedere alla votazione. La mozione d'ordine è proponibile in qualsiasi momento della seduta, anche oralmente.

Inoltre, possono essere sollevate la **questione pregiudiziale**, per la quale un dato argomento non deve discutersi, e quella **sospensiva**, per la quale la discussione deve rinviarsi ad altra seduta ovvero alla trattazione di altro argomento nella medesima" seduta. (Reg. Cons. art. 52) .

Ad ogni Consigliere è consentito presentare emendamenti ai testi in discussione. L'**emendamento** consiste in proposte di correzioni formali, di aggiunte, di

modificazioni, di parziali sostituzioni o soppressioni del testo che forma oggetto della trattazione. (Reg. Cons. art. 48).

V – VOTAZIONE

Sistemi e modalità di votazione

Al termine della discussione e delle eventuali dichiarazioni di voto (Reg. Cons. art. 54) il Presidente procede alla votazione.

Ciascun Consigliere è responsabile personalmente dei voti che esprime, in favore o contro gli argomenti discussi ed approvati dal Consiglio.

Il Presidente del Consiglio dichiara l'apertura e la chiusura delle operazioni di voto (Reg. Cons. art. 55).

Di norma, la votazione avviene sul complesso della proposta. La votazione per singole parti è consentita nei casi e secondo le modalità previsti dall'articolo 58 cc. 1 e 2 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni.

Per regola generale le votazioni sono palesi. Fanno eccezione le votazioni concernenti persone, le quali avvengono a scrutinio segreto salvi i casi per i quali sia diversamente stabiliti dalla legge, dallo Statuto e dal Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni.

Il voto è personale e non sono ammesse deleghe. Il Consigliere che entra in aula dopo che la votazione ha già avuto inizio, non vi partecipa né potrà parteciparvi in caso di ripetizione della stessa.

Terminata la votazione, il Presidente del Consiglio, previa verifica degli scrutatori, ne proclama l'esito. Qualora siano emersi dubbi sulla votazione stessa, il Presidente la fa immediatamente ripetere, nella forma ritenuta più opportuna, con la partecipazione dei soli Consiglieri che hanno preso parte alla prima votazione.

Numero legale per la validità delle deliberazioni (quorum funzionale)

Nessuna deliberazione è valida se non è approvata dalla maggioranza relativa dei votanti, salvi i casi in cui la legge o lo Statuto richiedano una diversa maggioranza. I Consiglieri che si astengono nelle votazioni si computano tra i votanti; non rientrano invece nel computo i Consiglieri che, restando presenti in aula ed essendo pertanto computati ai fini della validità della seduta, dichiarino di non prendere parte alla votazione.

Astensione

Laddove non intenda parteciparvi, ciascun Consigliere può astenersi dalla votazione, mediante apposita dichiarazione. A tale forma di astensione, volontaria e facoltativa, si contrappongono le ipotesi in cui è la stessa legge a prevedere l'obbligo, per il Consigliere, di non prendere parte alla votazione, in presenza di un (possibile) conflitto di interessi.

VI – VERBALIZZAZIONE

Verbale delle adunanze

L'intera attività assembleare consiliare è documentata nel processo verbale della seduta, la cui redazione è coordinata e diretta dal Segretario Generale – o suo sostituto – in qualità di pubblico ufficiale (Reg. Cons. artt. 61-63).

Il verbale, costituito dal resoconto integrale dell'adunanza, assolve ad una funzione di mera certificazione dell'operato del Consiglio e costituisce, insieme con la deliberazione, un unico atto composto che, in quanto posto in essere da pubblico ufficiale, fa piena prova, fino a querela di falso, delle dichiarazioni delle parti e dei fatti che il Segretario attesta avvenuti in sua presenza o da lui stesso compiuti (art. 2700 codice civile).

Secondo quelle regole generali che trovano applicazione nei riguardi di ogni organo collegiale, i verbali debbono essere letti, approvati e sottoscritti: la lettura consente di verificare la rispondenza del contenuto del verbale rispetto all'attività svolta dall'assemblea; l' approvazione - che avviene in una adunanza successiva - esprime il consenso dell'organo collegiale circa la predetta corrispondenza (di conseguenza, ogni Consigliere potrà chiedere che siano effettuate correzioni di mera forma o precisazioni che valgano a chiarire il proprio pensiero); la sottoscrizione - da parte del Presidente della seduta e del Segretario presenti nella trattazione dei singoli argomenti - attesta la provenienza del documento.

IL CONSIGLIERE

I DIRITTI

Contenuto

I Consiglieri, nel rispetto delle previste procedure, hanno il diritto di:

- ✓ esercitare l'iniziativa (T.U. art. 43 c. 1), anche mediante proposta emendativa, su ogni questione oggetto di deliberazione da parte del Consiglio;
- ✓ esercitare l'attività ispettiva mediante interrogazioni, interpellanze (T.U. art. 43 c. 3) e l'attività di indirizzo e controllo attraverso mozioni e proposte di risoluzioni su argomenti che riguardino direttamente l'attività della Provincia o che interessino - in senso generale o su temi particolari - la vita politica, sociale, economica e culturale.

Iniziativa delle proposte deliberative

Ciascun Consigliere provinciale può presentare proposte di deliberazione da sottoporre all'esame dell'organo collegiale (Reg. Cons. art. 45).

L'esercizio di tale diritto d'iniziativa concerne ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio. ed è da intendersi come possibilità di presentare proposte non soltanto sugli oggetti già iscritti all'ordine del giorno, essendo consentito al Consigliere di ottenere l'iscrizione di proposte di deliberazione su tutti gli argomenti sottoponibili alla deliberazione del Consiglio.

Il diritto d'iniziativa, tuttavia, non si estende a tutti gli ambiti di competenza provinciale, restando circoscritto agli oggetti rientranti tra le attribuzioni dell'organo consiliare.

Per quanto concerne l'iscrizione all'ordine del giorno delle proposte di deliberazione, al Presidente del Consiglio si riconosce generalmente il potere di rifiutare motivatamente l'iscrizione medesima relativamente a quegli oggetti che risultino estranei alle attribuzioni consiliari oppure redatti in forma inopportuna.

La proposta redatta dal Consigliere deve possedere i requisiti propri di ogni atto deliberativo, articolandosi, in particolare, nei seguenti elementi: intestazione, decisione, motivazione, pareri.

Istanze del sindacato ispettivo

Nel rispetto delle modalità stabilite in via regolamentare, i Consiglieri hanno il diritto di presentare al Presidente della Provincia istanze di sindacato ispettivo, mediante domande a risposta immediata (ovvero question time), interrogazioni, interpellanze e mozioni.

L'interrogazione (Reg. Cons. artt. 12 e 14) consiste nella semplice domanda tesa a conoscere se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia pervenuta al Presidente della Provincia o sia esatta, se il Presidente stesso intenda comunicare al Consiglio documenti che ad un Consigliere occorrano ovvero abbia preso o intenda assumere provvedimenti su oggetti determinati.

Tale istanza è presentata, in forma scritta, al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio ed alla Segreteria generale, la quale provvederà alla distribuzione del relativo testo ai Consiglieri. Gli istanti sono tenuti a precisare se intendono ottenere risposta scritta e se chiedono risposta verbale in seduta di Consiglio o di Commissione permanente. Il Presidente del Consiglio provvede ad iscrivere le interrogazioni pervenutegli all'ordine del giorno della seduta immediatamente successiva, seguendo l'ordine di presentazione.

Il Presidente della Provincia o l'Assessore competente per materia possono comunicare, entro due settimane dal ricevimento dell'interrogazione, l'intenzione di non rispondervi ritenendone il contenuto estraneo alle competenze dell'Ente.

Le risposte alle interrogazioni non danno luogo a dibattito o ad ulteriori interventi.

L'**interpellanza** (Reg. Cons. art. 13) si concreta in una domanda rivolta al Presidente della Provincia relativamente ai motivi ed agli intendimenti della sua condotta, o di quella di un Assessore, su determinate questioni. Tale istanza è presentata, in forma scritta, al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio ed alla Segreteria generale, la quale provvederà alla distribuzione del relativo testo ai Consiglieri. Gli istanti sono tenuti a precisare se intendono ottenere risposta scritta.

Il Presidente del Consiglio provvede ad iscrivere le interpellanze pervenutegli all'ordine del giorno della seduta immediatamente successiva, seguendo l'ordine di presentazione; nell'ipotesi in cui l'interpellante abbia richiesto risposta scritta, la stessa dovrà essere prodotta entro trenta giorni dalla data di presentazione, mediante contestuale iscrizione all'ordine del giorno nella seduta successiva del Consiglio.

Le risposte alle interpellanze non danno luogo a dibattito o ad ulteriori interventi.

Qualora l'istante si dichiari insoddisfatto della risposta ricevuta, l'interpellanza può essere convertita -in tale sede e per iscritto- in mozione, purché venga sottoscritta da almeno altri due Consiglieri.

Ai sensi dell'articolo 15 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni, la **mozione** consiste in un documento presentato allo scopo di provocare un giudizio del Consiglio sulla condotta e sull'azione del Presidente della Provincia e della Giunta nonché degli altri Organi

dell'Amministrazione. Tale istanza è presentata da almeno tre Consiglieri o da due Capigruppo e viene iscritta all'ordine del giorno del Consiglio.

Sono denominate con il termine *mozioni d'ordine* quelle iniziative dei Consiglieri con le quali si chiede al Presidente del Consiglio di richiamare all'osservanza delle norme che disciplinano lo svolgimento delle sedute.

Domande a risposta immediata

Nella prima parte delle sedute consiliari sono discusse le domande eventualmente formulate dai Consiglieri su fatti recenti e/o sopravvenuti che interessino l'Amministrazione provinciale (Reg. Cons. art. 11). Le domande di attualità sono annunciate al Presidente del Consiglio e illustrate dai Consiglieri interessati.

Il Presidente della Provincia ovvero gli Assessori competenti per materia rispondono immediatamente alle domande dei Consiglieri, ai quali è concesso replicare esclusivamente per dichiarare la propria soddisfazione o insoddisfazione.

La domanda di attualità non seguita da una risposta immediata può essere trasformata per iscritto, dal Consigliere, in interrogazione ovvero in interpellanza, qualora il Presidente della Provincia ovvero l'Assessore competente per materia non siano presenti oppure dichiarino di non poter rispondere per mancanza di sufficienti elementi di conoscenza.

Determinazioni speciali

Nel corso di discussioni su proposte di deliberazioni, ciascun Consigliere può presentare **ordini del giorno di indirizzo** al Presidente della Provincia o ai singoli Assessori competenti per materia, consistenti in documenti scritti volti ad orientarne l'azione (Reg. Cons. art. 16). Tali documenti, pur discussi unitamente alle proposte di deliberazione, non costituiscono allegati ad esse ma si configurano come decisioni a sè stanti.

Ciascun Consigliere può, inoltre, presentare risoluzioni. Le risoluzioni consistono in documenti di indirizzo al Presidente della Provincia ed agli Assessori competenti per materia presentati a conclusione di un dibattito. Tali atti, che costituiscono decisioni a sè stanti, non attengono a proposte di deliberazioni bensì ad argomenti di natura politico-amministrativa che hanno formato oggetto di una particolare discussione.

Informazioni utili per l'espletamento del mandato; consultazione di atti e documenti

A fronte del principio generale della pubblicità di tutti gli atti dell'Amministrazione provinciale (T.U. art. 10 cc. 1 e 2), il successivo articolo 43 c. 2 attribuisce ai Consiglieri il diritto di ottenere dagli uffici dell'Ente di appartenenza tutte le informazioni necessarie all'espletamento del mandato. Con maggiore puntualità, l'articolo 9 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni consente l'esercizio di tale diritto anche nei riguardi delle aziende e degli enti dipendenti dalla Provincia.

Il medesimo riconosce altresì ai Consiglieri provinciali, per l'effettivo esercizio delle loro funzioni, il diritto di prendere visione dei provvedimenti adottati dall'ente e degli atti preparatori in essi richiamati. Questa disposizione, peraltro, va posta in relazione con quanto la stessa legge n. 241/1990 dispone in tema di diritto di accesso agli atti amministrativi.

Tali previsioni trovano puntuale riscontro nell'articolo 12, comma 3 dello Statuto, ai sensi del quale, nei confronti degli uffici provinciali -nonché delle aziende, istituzioni ed enti controllati o dipendenti dalla Provincia o a partecipazione provinciale- i Consiglieri hanno diritto di:

- ✓ ottenere direttamente ogni informazione utile ai fini dell'espletamento del mandato,
- ✓ consultare presso gli uffici stessi atti e documenti.

Ottenuta l'informazione o il documento, il Consigliere ne renderà edotto il Presidente della Provincia o l'Assessore competente.

Oltre al dovere generale di riservatezza su status personali i Consiglieri sono tenuti al segreto nei casi specificamente previsti.

Modalità di esercizio dei diritti di informazione

Secondo quanto previsto dall'articolo 9 c. 3 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio provinciale e delle sue articolazioni, le richieste presentate dai Consiglieri, per ottenere informazioni o copia di atti e documenti che risultino utili all'espletamento del proprio mandato, debbono essere soddisfatte entro il terzo giorno lavorativo dalla data di ricevimento delle stesse da parte del Dirigente dell'unità organizzativa interessata. Laddove tale limite temporale non risulti congruo, al Consigliere viene comunicato il termine -comunque non superiore a trenta giorni- entro cui la richiesta potrà essere soddisfatta.

Le copie vengono rilasciate in carta libera con espressa indicazione che il loro uso è limitato all'esercizio della carica di Consigliere.

Il Dirigente risponde disciplinarmente del mancato adempimento ovvero di ritardi non giustificati.

I Consiglieri hanno facoltà di accedere direttamente alle informazioni ed alle copie degli atti disponibili tramite i programmi informatici dell'Ente.

SENTENZE

Enti locali

Disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso del consigliere comunale

Valeria De Carlo, Avvocato in Milano

Il Consiglio di Stato accoglie la tesi della parte ricorrente, secondo cui il diritto di accesso non può subire compressioni per pretese esigenze di natura burocratica, perché ne risulterebbe ostacolato l'esercizio del mandato istituzionale del consigliere. In particolare, il Consiglio di Stato ribadisce l'interpretazione giurisprudenziale prevalente secondo cui il diritto di accesso del consigliere comunale agli atti del Comune assume un connotato tutto particolare, in quanto finalizzato al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate al Consiglio comunale. Secondo il Consiglio di Stato, dunque, sul consigliere comunale non grava, né può gravare, alcun onere di motivare le proprie richieste d'informazione, né gli uffici comunali hanno titolo a richiederle e conoscerle, anche se l'esercizio del diritto in questione si diriga verso atti e documenti relativi a procedimenti ormai conclusi o risalenti ad epoche remote. L'esistenza e l'attualità dell'interesse che sostanzia la speciale actio ad exhibendum esercitata dal consigliere comunale, ex art. 43, c.2, TU enti locali, devono ritenersi presunte juris et de jure dalla legge, in ragione della natura politica e dei fini generali connessi allo svolgimento del mandato affidato dai cittadini elettori ai componenti del Consiglio comunale.

Consiglio di Stato, sez. V, 22 febbraio 2007, n. 929

ESIGENZE DI FUNZIONALITÀ POSSONO DETERMINARE LA DEFINIZIONE DI LIMITI (NON GRAVOSI) ALL'ACCESSO DEI DOCUMENTI ANCHE PER I CONSIGLIERI COMUNALI

Giuseppe Cassano, avvocato già docente di diritto privato nell'Università LUISS

Le domande di accesso ai documenti da parte dei consiglieri comunali aventi ad oggetto "aree" di attività genericamente descritte, funzioni, e un cospicuo numero di copie di documenti riguardanti atti protocollati in un ristretto numero di giorni, sono richieste da ritenersi non coerenti con il mandato ed i compiti, definiti dalla legge, per i suddetti soggetti, configurandosi come forme di controllo specifico, non già inerente alle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo. Conseguentemente, la disposizione regolamentare che per l'accesso ai documenti da parte dei suddetti consiglieri comunali dispone la formulazione di una sola domanda per ogni documento, trova giustificazione in quelle evidenti esigenze di funzionalità dell'Amministrazione locale che sono un limite intrinseco a qualsiasi attività che miri al corretto svolgimento dell'attività amministrativa, come può e deve essere quella dei consiglieri comunali che ne vogliano conoscere in modo conforme ai compiti loro assegnati dalla legge. In caso contrario, infatti, l'attività degli uffici sarebbe ostacolata da una pluralità di domande, che si convertono in un eccessivo e minuzioso controllo dei singoli atti degli stessi uffici, con deviazione dai fini delle funzioni connesse ai consigli degli enti locali.

Consiglio di Stato Sentenza, Sez. V, 28/11/2006, n. 6960

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V - sentenza 28 novembre 2006 n. 6960 - Pres. Santoro, Est. Farina - Comune di Pieve Fissiraga (Lo) (Avv.ti Sandulli e Carta) c. Pacitto e altri (Avv.ti Failla e Nuzzaci) - (annulla T.A.R. Lombardia, Sezione I, sentenza 18 gennaio 2006 n. 123).

1. Comune e Provincia - Consiglieri comunali e provinciali - Diritto di accesso - Regolamento dell'ente locale - Disposizione che impone l'utilizzo di un modulo in cui sia specificato "il singolo documento amministrativo" - Legittimità.

2. Comune e Provincia - Consiglieri comunali e provinciali - Diritto di accesso - Diniego - Motivazione che fa riferimento alla necessità di arrecare il minore aggravio possibile, sia organizzativo che economico, per gli uffici e per il personale comunale - Nel caso di istanza ostensiva prodotta a fini differenti dall'esercizio della funzione di indirizzo e controllo politico-amministrativo - Legittimità.

1. E' legittima la norma contenuta in un regolamento comunale, adottato in attuazione del disposto dell'art. 43, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei consiglieri comunali, che impone l'utilizzo di un modulo in cui sia specificato "il singolo documento amministrativo" richiesto in ostensione, "in modo da arrecare il minore aggravio possibile, sia organizzativo che economico, per gli uffici e per il personale comunale"; la limitazione dell'accesso, consistente nell'incombente di formulare singole istanze per singoli documenti, non rende infatti eccessivamente gravoso l'esercizio del diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali (1).

2. E' legittimo il provvedimento con il quale, in applicazione di apposita disciplina regolamentare dettata dall'ente locale, si rigetta una richiesta di accesso avanzata da alcuni consiglieri comunali riguardante un cospicuo numero di copie di "documenti ritenuti utili", nel caso in cui tale richiesta sia da ritenere non coerente con il mandato ed i compiti, definiti dalla legge, per i predetti soggetti e si configuri, di conseguenza, come una forma di controllo specifico, non già inerente alle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

(1) Ha osservato in particolare la Sez. V che la disposizione regolamentare de quo trova giustificazione in quelle evidenti esigenze di funzionalità dell'amministrazione locale, che sono un limite intrinseco a qualsiasi attività che miri al corretto svolgimento dell'attività amministrativa, come può e deve essere quella dei consiglieri comunali che ne vogliano conoscere in modo conforme ai compiti loro assegnati dalla legge.

In caso contrario, l'attività degli uffici sarebbe manifestamente ostacolata da pluralità di domande, che si convertono in un eccessivo e minuzioso controllo dei singoli atti degli stessi uffici, con deviazione dai fini delle funzioni commesse ai consigli degli enti locali, sinteticamente definite, nell'art. 42 del predetto t.u., "di indirizzo e di controllo politico – amministrativo".

Una sentenza del Consiglio di stato pone paletti all'esercizio delle funzioni.
Consiglieri, accesso limitato

Ai consiglieri comunali non spetta lo svolgimento di forme di controllo specifico e puntuale sull'attività degli uffici.

Il Consiglio di stato, con la **sentenza della Sezione V, 28 novembre 2006, n. 6960**, si esprime per la prima volta in termini molto chiari sui confini della funzione di indirizzo e controllo dei consiglieri. Ponendo un principio che può essere trasposto anche sugli organi di governo locali.

La sentenza ha tratto spunto dall'esame della legittimità di un regolamento comunale, che ha previsto in capo ai consiglieri l'obbligo di esercitare il diritto di accesso agli atti del comune compilando un modulo. Lo scopo di tale onere è indicare in modo specifico il singolo documento al quale accedere, allo scopo di arrecare il minore aggravio possibile, sia amministrativo che economico, all'ente.

Il Tar Lombardia sezione I, con sentenza 18 gennaio 2006, n. 123, aveva ritenuto illegittima tale norma. Il Consiglio di stato, invece, ha accolto l'appello, considerando razionale e legittima la disposizione regolamentare.

I giudici di palazzo Spada hanno rilevato che la compilazione del modulo di richiesta e, soprattutto, la specifica individuazione dei documenti oggetto dell'accesso non sia un adempimento gravoso, tale da pregiudicare l'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri, particolarmente ´rinforzato' dal dlgs 267/2000.

Al contrario, laddove le istanze di accesso riguardino pochi e determinati documenti, è razionale e corretto che il comune induca i consiglieri a utilizzare un accorgimento che risponde alle esigenze di funzionalità dell'amministrazione locale. Le quali, sottolinea la sentenza del Consiglio di stato, costituiscono un limite intrinseco nei confronti di qualsiasi attività che miri al corretto svolgimento della funzione amministrativa, come può essere, appunto, quella svolta dai consiglieri nell'esercizio del loro diritto di accesso.

Se, però, i consiglieri comunali intendessero avvalersi di tale diritto per esercitare l'accesso su ´aree' di attività, o su molteplicità di documenti, non individuati, attinenti a intere materie, si sarebbe in presenza di una deviazione dai fini di tutela del loro diritto di accesso, che determinerebbe un ingiustificato aggravio nei confronti degli uffici. Richieste generiche di molteplicità di singoli documenti, sostiene in sostanza palazzo Spada, possono nascondere l'intento da parte dei consiglieri di porre in essere forme di controllo eccessivo e minuzioso sui singoli atti. Il che, tuttavia, comporta uno sviamento dalle funzioni attribuite ai consigli comunali.

Infatti, detti organi svolgono funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, che non implicano il controllo sul singolo atto adottato dagli uffici. Al contrario, il controllo è rivolto ai risultati delle attività previste dagli atti di programmazione. E, per altro, il controllo del consiglio è principalmente rivolto alla giunta. Pertanto, l'accesso a singoli atti dell'ente, per quanto ammesso, è funzionale non a un controllo puntuale su ogni atto, che comporterebbe una deviazione dalle competenze consiliari. Al contrario, gli atti sono solo elemento di conoscenza e valutazione, per il controllo sui risultati amministrativi, controllo che in quanto ´politico-amministrativo' non ha alcuna natura di legittimità e di verifica della gestione, ma di rispondenza tra l'attività dell'ente e i programmi generali. Pertanto, si può trattare esclusivamente di un controllo sui risultati complessivi dell'azione di governo

Consiglio di stato: il diritto di accesso a la tutela della privacy

In materia di accesso agli atti amministrativi, sostengono i giudici della sezione VI del Consiglio di stato, il diritto alla riservatezza dei terzi tutelato dalla normativa mediante una limitazione del diritto di accesso recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse.

L'importante affermazione è contenuta nella decisione n. 6440/2006, depositata il 27 ottobre 2006, con la quale i predetti giudici hanno respinto il ricorso in appello di una docente che chiedeva l'annullamento di una sentenza del Tar.

Il Tribunale amministrativo regionale aveva accolto il ricorso di un'altra docente avverso il diniego opposto dal dirigente scolastico alla richiesta di accesso alla documentazione relativa al punteggio assegnato ai docenti che la precedevano nella graduatoria d'istituto compilata ai fini delle individuazioni dei docenti soprannumerari.

Il fatto

Un'insegnante di scuola dell'infanzia, in servizio in un circolo didattico, aveva chiesto di avere accesso alla documentazione presentata dalle colleghe con la quale avevano chiesto e ottenuto i benefici previsti dalla legge n. 124/1992 per chi assiste un parente handicappato in stato di gravità. Per effetto dell'attribuzione di detti benefici l'insegnante si vedeva relegata nell'ultima posizione nella graduatoria e, pertanto, individuata quale soprannumeraria soggetta a trasferimento d'ufficio.

Il ricorso

Avverso il diniego opposto dal dirigente scolastico, con la motivazione che la documentazione richiesta riguardante lo stato di salute di terze persone era sottratta all'accesso dal decreto legislativo n. 196/2003, l'insegnante aveva proposto ricorso dinanzi al Tar per l'accertamento del diritto ad accedere alla documentazione anzidetta. Il Tribunale amministrativo regionale adito aveva accolto il ricorso dell'insegnante ritenendo che nella fattispecie il sacrificio proprio diritto al lavoro, diritto almeno pari a quello della riservatezza.

Avverso la sentenza del Tar aveva interposto appello una delle insegnanti che aveva ottenuto i benefici che le avevano consentito di superare nella graduatoria dei soprannumerari l'insegnante.

Il cds

I giudici del Consiglio di stato hanno ritenuto l'appello infondato, condividendo le conclusioni cui erano giunti i giudici di prime cure.

Il problema relativo allo stabilire se il diritto alla riservatezza dei terzi costituisca, o meno, un ostacolo invalicabile all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, si legge tra l'altro nella decisione, è già stato risolto dall'adunanza plenaria e dalla successiva giurisprudenza della sezione VI del Consiglio nel senso, appunto, che l'interesse alla riservatezza, tutelato dalla normativa mediante una limitazione del diritto di accesso, recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse.

L'articolo 24 della legge n. 241/1990 (come novellato dalla legge n. 15/2005) prevede infatti che i richiedenti, a fronte di atti dal procedimento relativo ai loro interessi, che riguardano la vita privata di terzi, non possono ottenere copia di documenti, né trascriverli, ma possono solo prendere ´visione'.

Gli effetti

Il principio affermato dai giudici amministrativi, ancorché non avente valore cogente, non potrà non influenzare i comportamenti dei dirigenti scolastici alle prese, da qualche tempo, con continue richieste di accesso agli atti amministrative da parte del personale. Le richieste sono collegate spesso all'esercizio del diritto di precedenza nelle operazioni di mobilità e alle domande di non inclusione nelle graduatorie d'istituto compilate ai fini della determinazione del soprannumerario, previsto dall'articolo 33 della legge n. 104/1992 in favore del personale che sostiene di assistere un parente handicappato in stato di gravità. In questi casi il docente chiede di prendere visione della documentazione presentata per ottenere i predetti benefici.

ARTICOLO A STAMPA

Consiglieri comunali e individuazione di controinteressati al diritto all'informazione

di Tiziano Tessaro

L'art. 43, comma 2, del testo unico degli enti locali – d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 – statuisce al riguardo che "I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge".

È del resto noto che ci sono molti punti di contatto tra il procedimento previsto dall'art. 43 del t.u.e.l. e quello di accesso: ad esempio in termini processuali,dove malgrado il silenzio della norma, si applicano i termini dimidiati previsti dall'art. 25 della legge 241/1990 e lo stesso rito .

A questa domanda risponde indirettamente una recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 9 ottobre 2007, n. 5264, che, dopo aver precisato che il diritto di accesso del consigliere comunale non conosce i vincoli e le limitazioni previsti dall' ordinario accesso di cui alla legge n. 241/1990, ed in particolare quelli relativi alla riservatezza dei terzi,sottolinea come la legge non prende (…) in considerazione la posizione di coloro che potrebbero opporsi all'accesso (cui accorda come unica protezione l'obbligo del segreto a carico del consigliere comunale, con possibilità di far eventualmente valere nelle sedi competenti la violazione di tale obbligo) e pertanto non è configurabile in materia alcun controinteressato.

La questione merita una riflessione

È nota la ratio che presiede alla disciplina sancita dall'art. 43 del testo unico che concerne il diritto dei consiglieri di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, con una norma che ha creato problemi non marginali di coordinamento con la normativa contemplata dall'art. 22 legge 241/1990, nonché con l'art. 10 del testo unico e la legge sulla privacy. Il diritto codificato dall'articolo 43, testo unico, è direttamente funzionale non già ad un interesse personale del consigliere comunale o provinciale, bensì all'espletamento del munus pubblico e sottende la cura di un interesse pubblico di cui il consigliere ha la rappresentanza esponenziale rispetto alla collettività amministrata.

Cura dell'interesse pubblico che è quindi al contempo presupposto legittimante e limite al diritto pretensivo del consigliere: ed è per questo che le norme relative ai consiglieri, a differenza di quelle concernenti l'accesso da parte di semplici cittadini, non impongono oneri di motivazione agli istanti, dal momento che il consigliere comunale che esercita il diritto di accesso "non è tenuto a specificare i motivi della richiesta, né gli organi burocratici dell'ente hanno titolo a richiederlo, perché in caso contrario questi ultimi sarebbero arbitri di stabilire l'estensione del controllo sul loro operato" (1), né presuppongono l'accertamento di uno specifico interesse ad ottenere la visione o copia di taluni atti, essendo per i consiglieri comunali, implicitamente presunta l'inerenza dell'esame dei documenti alla corretta esecuzione del mandato. Non è necessario quindi che il consigliere specifichi i motivi della richiesta, in quanto la motivazione è esplicitata ex lege, mentre, in riferimento alla richiesta del privato è doverosa una motivazione che consenta una rigorosa preventiva indagine sui vari elementi, quali ad esempio la concretezza e personalità dell'interesse, comprovato dalla dimostrazione di una posizione legittimante.

Tale diritto è quindi configurabile come un vero e proprio "diritto di informazione", esercitabile in relazione ad ogni rappresentazione documentale utile ad acquisire elementi conoscitivi per l'attività) (2) dal momento che l'accesso dei consiglieri medesimi attiene, per quanto detto innanzi, alla funzione pubblica di cui essi sono portatori (3).

Come è noto, l'accesso dei consiglieri comunali ha quindi una latitudine sconosciuta al diritto di accesso previsto dall'art. 22 della legge 241/1990: la giurisprudenza ha affermato che dal termine "utili" contenuto nell'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 non consegue alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, bensì l'estensione di tale diritto a qualsiasi atto ravvisato utile all'espletamento del mandato.E' da registrare anzi,di recente, un ampliamento interpretativo del diritto del consigliere, che viene esteso anche ad altre ipotesi prima sottratte alla visione e al rilascio di copia.

In conseguenza di ciò, è stata affermata,ad esempio, contraddicendo il precedente indirizzo giurisprudenziale (4), l'accessibilità del diritto dei consiglieri comunali al registro di protocollo generale dell'amministrazione locale (5), nella convinzione che detto registro sia idoneo a fornire notizie e informazioni utili all'espletamento del mandato (6), non essendo peraltro ammissibile imporre loro l'onere di specificare in anticipo l'oggetto degli atti che intendono visionare giacché trattasi di informazioni di cui gli stessi possono disporre solo in conseguenza dell'accesso (7).

Per il medesimo motivo, si è ritenuta l'accessibilità dei consiglieri comunali ai pareri legali, capovolgendo il precedente orientamento restrittivo (8), dal momento che non può essere applicabile alla fattispecie il richiamo al d.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200, disciplinante l'accesso ai documenti dell'Avvocatura dello Stato. Le limitazioni poste, al riguardo, da tale d.P.C.M. non possono, infatti, applicarsi, in via analogica, ai consiglieri comunali, i quali, nella loro veste di componenti del massimo organo di governo del Comune, hanno titolo ad accedere anche agli atti concernenti le vertenze nelle quali il Comune è coinvolto nonché ai pareri legali richiesti dall'Amministrazione comunale, onde prenderne conoscenza e poter intervenire al riguardo (9).

Dalle affermazioni che precedono circa la latitudine del diritto di accesso dei consiglieri, se ne è quindi dedotto che l'utilità dell'accesso (id est, la strumentalità della istanza ostensiva all'esercizio del munus pubblico) non può essere disconosciuta in presenza di una richiesta relativa a documentazione risalente ad un'epoca antecedente rispetto al periodo di espletamento del presente mandato (10).

Chiarito quindi che questo è un diritto di informazione generico diverso da quello qualificato proprio dei cittadini, connesso al munus e alla carica ricoperta, tale per cui non richiede la dimostrazione di un interesse differenziato, non rilevando, in contrario, esigenze di tutela della riservatezza dei terzi (11),va da se che la stessa nozione di controinteressati appare in questo caso assai difficile da decifrare, posto che l'interesse che muove all'accesso i consiglieri comunali non è un interesse individuale ma lo stesso interesse che scaturisce dall'esercizio della funzione: certamente, prendendo le mosse da quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, non sussistono, sul piano formale, posizioni di controinteressati rispetto all' impugnazione di atti regolamentari o generali, i cui destinatari sono indeterminati (12), né nel caso del silenzio, ovvero di provvedimenti negativi.

Ed è da queste premesse che muove la decisione in commento, sottolineando che nemmeno in questa situazione ci sono controinteressati: se questi quindi non possono opporsi nella fattispecie in questione, a differenza di quanto avviene in un procedimento caratterizzato dalle formalità partecipative come quello ordinariamente previsto dall'art. 3 del d.P.R. 184/2006,nondimeno la decisione in questione lascia in ombra gli eventuali margini di normazione del regolamento comunale, che potrebbe ugualmente consentire di notiziare (non preventivamente, ma) ex post) per finalità di mera pubblicità notizia, gli interessati cui si riferiscono gli atti, senza che questi possano ovviamente opporsi alla divulgazione di atti, anche riservati,che li riguardino.

(1) Consiglio di Stato, sez. V, 26 novembre 2000, n. 5109.(2) Cfr. sul punto, ex multis, T.A.R. Lazio, sez. II, 27 ottobre 1999 n. 1712 e T.A.R. Lombardia, Brescia, 22 giugno 2004 n. 690.

(3) T.A.R. Abruzzo, Pescara 8 marzo 2002, n. 303.

(4) T.A.R. Veneto, sez. I, 30 marzo 1995, n. 498 ; conforme, cfr Il quesito dei lettori, Protocollo generale e diritto d'accesso, Ministero dell'Interno nella rubrica I chiarimenti del ministero dell'Interno ai quesiti degli amministratori locali, in Guida agli enti locali 29 gennaio 2000, n. 83, p. 83.

(5) T.A.R. Lombardia, Brescia, 20 aprile 2005 n. 362; TAR Abruzzo, Pescara, 16 dicembre 2004, n. 1100.

(6) T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 26 maggio 2004, n. 1762.

(7) T.A.R. Lombardia, Brescia, 1° marzo 2004, n. 163.

(8) Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 2 aprile 2001 n. 1893 sottolineava che il diritto di accesso del consigliere comunale, non può essere esercitato nei confronti di atti (quale un parere dell'Avvocatura comunale relativo ad un processo pendente) da ritenere

segreti; non può ritenersi, infatti, che il consigliere comunale, in tale veste, possa accedere a tutti i documenti, anche segreti, dell'amministrazione.

(9) Consiglio di Stato, sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716.

(10) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 21.2.1994, n. 119, Cons. Stato, sez. V, 26.9.2000, n. 5109, Cons. Stato, sez. V, 2.4.2001 n. 1893.

(11) T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 luglio 2002, n. 1067.

SENTENZE

Consiglieri comunali e individuazione di controinteressati al diritto all'informazione

T. Tessaro (La Gazzetta degli Enti Locali 23/10/2007)

Consiglio di Stato, sez. VI, 21 luglio 2003, n. 4206.

Deve essere notificata, al controinteressato, anche la domanda di accesso avanzata da un consigliere comunale? E' considerato controinteressato, ai sensi dell'art. 22 della legge 241/1990, il soggetto, contemplato nell'atto ovvero attraverso esso facilmente individuabile, che dall'esercizio del diritto di accesso subirebbe una compromissione del suo diritto alla riservatezza, in base all'art. 3 del D.P.R. 184/2006, ogni istanza volta all'ostensione di documenti qualora concerna interessi contrapposti volti alla tutela della riservatezza deve essere notificata a colui che è contemplato nell' atto stesso. È quindi lecito avanzare il quesito anzidetto anche per ciò che concerne il procedimento di accesso che riguarda i consiglieri comunali nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali, connesse quindi al *munus publicum* rivestito, interrogandosi sulla necessità o meno di coinvolgere gli interessati dal provvedimento, notiziandoli dell'avvenuta richiesta del consigliere, come prescritto per l'accesso normato dal regolamento all'art. 3.

L'art. 43, comma 2, del testo unico degli enti locali – d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 – statuisce al riguardo che "I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge".

È del resto noto che ci sono molti punti di contatto tra il procedimento previsto dall'art. 43 del t.u.e.l. e quello di accesso: ad esempio in termini processuali,dove malgrado il silenzio della norma, si applicano i termini dimidiati previsti dall'art. 25 della legge 241/1990 e lo stesso rito .

A questa domanda risponde indirettamente una recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 9 ottobre 2007, n. 5264, che, dopo aver precisato che il diritto di accesso del consigliere comunale non conosce i vincoli e le limitazioni previsti dall' ordinario accesso di cui alla legge n. 241/1990, ed in particolare quelli relativi alla riservatezza dei terzi,sottolinea come la legge non prende (…) in considerazione la posizione di coloro che potrebbero opporsi all'accesso (cui accorda come unica protezione l'obbligo del segreto a carico del consigliere comunale, con possibilità di far eventualmente valere nelle sedi competenti la violazione di tale obbligo) e pertanto non è configurabile in materia alcun controinteressato.

La questione merita una riflessione

È nota la ratio che presiede alla disciplina sancita dall'art. 43 del testo unico che concerne il diritto dei consiglieri di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, con una norma che ha creato problemi non marginali di coordinamento con la normativa contemplata dall'art. 22 legge 241/1990, nonché con l'art. 10 del testo unico e la legge sulla privacy. Il diritto codificato dall'articolo 43, testo unico, è direttamente funzionale non già ad un interesse personale del consigliere comunale o provinciale, bensì all'espletamento del *munus* pubblico e sottende la cura di un interesse pubblico di cui il consigliere ha la rappresentanza esponenziale rispetto alla collettività amministrata.

Cura dell'interesse pubblico che è quindi al contempo presupposto legittimante e limite al diritto pretensivo del consigliere: ed è per questo che le norme relative ai consiglieri, a differenza di quelle concernenti l'accesso da parte di semplici cittadini, non impongono oneri di motivazione agli istanti, dal momento che il consigliere comunale che esercita il diritto di accesso "non è tenuto a specificare i motivi della richiesta, né gli organi burocratici dell'ente hanno titolo a richiederlo, perché in caso contrario questi ultimi sarebbero arbitri di stabilire l'estensione del controllo sul loro operato" (1), né presuppongono l'accertamento di uno specifico interesse ad ottenere la visione o copia di taluni atti, essendo per i consiglieri comunali, implicitamente presunta l'inerenza dell'esame dei documenti alla corretta esecuzione del mandato. Non è necessario quindi che il consigliere specifichi i motivi della richiesta, in quanto la motivazione è esplicitata *ex lege*, mentre, in riferimento alla richiesta del privato è doverosa una motivazione che consenta una rigorosa preventiva

indagine sui vari elementi, quali ad esempio la concretezza e personalità dell'interesse, comprovato dalla dimostrazione di una posizione legittimante.

Tale diritto è quindi configurabile come un vero e proprio "diritto di informazione", esercitabile in relazione ad ogni rappresentazione documentale utile ad acquisire elementi conoscitivi per l'attività) (2) dal momento che l'accesso dei consiglieri medesimi attiene, per quanto detto innanzi, alla funzione pubblica di cui essi sono portatori (3).

Come è noto, l'accesso dei consiglieri comunali ha quindi una latitudine sconosciuta al diritto di accesso previsto dall'art. 22 della legge 241/1990: la giurisprudenza ha affermato che dal termine "utili" contenuto nell'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 non consegue alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, bensì l'estensione di tale diritto a qualsiasi atto ravvisato utile all'espletamento del mandato.E' da registrare anzi,di recente, un ampliamento interpretativo del diritto del consigliere, che viene esteso anche ad altre ipotesi prima sottratte alla visione e al rilascio di copia.

In conseguenza di ciò, è stata affermata,ad esempio, contraddicendo il precedente indirizzo giurisprudenziale (4), l'accessibilità del diritto dei consiglieri comunali al registro di protocollo generale dell'amministrazione locale (5), nella convinzione che detto registro sia idoneo a fornire notizie e informazioni utili all'espletamento del mandato (6), non essendo peraltro ammissibile imporre loro l'onere di specificare in anticipo l'oggetto degli atti che intendono visionare giacché trattasi di informazioni di cui gli stessi possono disporre solo in conseguenza dell'accesso (7).

Per il medesimo motivo, si è ritenuta l'accessibilità dei consiglieri comunali ai pareri legali, capovolgendo il precedente orientamento restrittivo (8), dal momento che non può essere applicabile alla fattispecie il richiamo al d.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200, disciplinante l'accesso ai documenti dell'Avvocatura dello Stato. Le limitazioni poste, al riguardo, da tale d.P.C.M. non possono, infatti, applicarsi, in via analogica, ai consiglieri comunali, i quali, nella loro veste di componenti del massimo organo di governo del Comune, hanno titolo ad accedere anche agli atti concernenti le vertenze nelle quali il Comune è coinvolto nonché ai pareri legali richiesti dall'Amministrazione comunale, onde prenderne conoscenza e poter intervenire al riguardo (9).

Dalle affermazioni che precedono circa la latitudine del diritto di accesso dei consiglieri, se ne è quindi dedotto che l'utilità dell'accesso (*id est*, la strumentalità della istanza ostensiva all'esercizio del *munus* pubblico) non può essere disconosciuta in presenza di una richiesta relativa a documentazione risalente ad un'epoca antecedente rispetto al periodo di espletamento del presente mandato (10).

Chiarito quindi che questo è un diritto di informazione generico diverso da quello qualificato proprio dei cittadini, connesso al *munus* e alla carica ricoperta, tale per cui non richiede la dimostrazione di un interesse differenziato, non rilevando, in contrario, esigenze di tutela della riservatezza dei terzi (11),va da se che la stessa nozione di controinteressati appare in questo caso assai difficile da decifrare, posto che l'interesse che muove all'accesso i consiglieri comunali non è un interesse individuale ma lo stesso interesse che scaturisce dall'esercizio della funzione: certamente, prendendo le mosse da quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, non sussistono, sul piano formale, posizioni di controinteressati rispetto all' impugnazione di atti regolamentari o generali, i cui destinatari sono indeterminati (12), né nel caso del silenzio, ovvero di provvedimenti negativi.

Ed è da queste premesse che muove la decisione in commento, sottolineando che nemmeno in questa situazione ci sono controinteressati: se questi quindi non possono opporsi nella fattispecie in questione, a differenza di quanto avviene in un procedimento caratterizzato dalle formalità partecipative come quello ordinariamente previsto dall'art. 3 del d.P.R. 184/2006,nondimeno la decisione in questione lascia in ombra gli eventuali margini di normazione del regolamento comunale, che potrebbe ugualmente consentire di notiziare (non preventivamente, ma) ex post) per finalità di mera pubblicità notizia, gli interessati cui si riferiscono gli atti, senza che questi possano ovviamente opporsi alla divulgazione di atti, anche riservati,che li riguardino.

(1) Consiglio di Stato, sez. V, 26 novembre 2000, n. 5109.

(2) Cfr. sul punto, *ex multis,* T.A.R. Lazio, sez. II, 27 ottobre 1999 n. 1712 e T.A.R. Lombardia, Brescia, 22 giugno 2004 n. 690.

(3) T.A.R. Abruzzo, Pescara 8 marzo 2002, n. 303.

(4) T.A.R. Veneto, sez. I, 30 marzo 1995, n. 498 ; conforme, cfr *Il quesito dei lettori, Protocollo generale e diritto d'accesso,* Ministero dell'Interno nella rubrica *I chiarimenti del ministero dell'Interno ai quesiti degli amministratori locali*, in Guida agli enti locali 29 gennaio 2000, n. 83, p. 83.

(5) T.A.R. Lombardia, Brescia, 20 aprile 2005 n. 362; TAR Abruzzo, Pescara, 16 dicembre 2004, n. 1100.

(6) T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 26 maggio 2004, n. 1762.

(7) T.A.R. Lombardia, Brescia, 1° marzo 2004, n. 163.

(8) Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 2 aprile 2001 n. 1893 sottolineava che il diritto di accesso del consigliere comunale, non può essere esercitato nei confronti di atti (quale un parere dell'Avvocatura comunale relativo ad un processo pendente) da ritenere segreti; non può ritenersi, infatti, che il consigliere comunale, in tale veste, possa accedere a tutti i documenti, anche segreti, dell'amministrazione.

(9) Consiglio di Stato, sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716.

(10) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 21.2.1994, n. 119, Cons. Stato, sez. V, 26.9.2000, n. 5109, Cons. Stato, sez. V, 2.4.2001 n. 1893.

(11) T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 luglio 2002, n. 1067.

(12) Consiglio di Stato, sez. VI, 21 luglio 2003, n. 4206.

ASPETTATIVE, PERMESSI, GETTONI, RIMBORSI, ASSICURAZIONI

Status degli amministratori locali

La disciplina dello *status* degli amministratori locali riconosce, già dalla legge n. 816/85, ai cittadini chiamati a ricoprire le cariche elettive dalla stessa previste, il diritto .di disporre del tempo necessario per l'esercizio del mandato, fruendo di aspettative e permessi, e di percepire le indennità ed i rimborsi spese che la normativa predetta, con i successivi adeguamenti, ha determinato. Confermata dalla L. n. 265/1999 e rafforzata dal T.U. EE.LL. (D.Lgs. 267/2000) la disciplina ha subito significative modifiche dalla Legge Finanziaria 2008 (L. 244/2007).

Aspettative

L'aspettativa per l'esercizio del mandato elettivo mantiene in essere, senza interruzioni, il rapporto di lavoro, determinando, per tutta la sua durata, la temporanea sospensione delle obbligazioni fondamentali che lo caratterizzano, ossia l'attività lavorativa e la retribuzione.

La durata del mandato elettivo rappresenta il limite massimo dell'aspettativa ma non si configura anche come unità temporale minima. È, pertanto, legittima la richiesta di fruire dell' aspettativa per uno o più periodi inferiori alla durata del mandato, fino alla conclusione dello stesso.

Durante il periodo trascorso in aspettativa, il lavoratore non ha diritto alla retribuzione. Il periodo medesimo è considerato a tutti i fini come servizio effettivamente prestato, nonché come legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova. Con la modifica introdotta dall'art. 2 c. 24 lett. b) della Legge n. 244/2007, in tale caso i Consiglieri "assumono a proprio carico l'intero pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura previsti dall'art. 86".

Permessi

I lavoratori dipendenti eletti nel Consiglio Provinciale hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata nella quale è convocato l'organo collegiale.

Il diritto dei Consiglieri al permesso retribuito si estende per tutta la giornata dei lavori del Consiglio. Se le adunanze proseguono per più giorni, per ciascuno di essi spetta, un giorno di permesso retribuito.

Il secondo comma dell'articolo 79 c. 3 del T.U. EE.LL. prevede, a favore dei lavoratori dipendenti che siano membri delle Commissioni consiliari formalmente istituite, il diritto di assentarsi dal lavoro per partecipare alle riunioni, fruendo di permessi.

L' articolo 79 c. 6 del citato T.U. precisa che l'attività ed i tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori chiedono ed ottengono permessi, retribuiti e non, debbono essere documentati. Di conseguenza, si prevede la presentazione della richiesta al datore di lavoro, affinché questi possa avere tempestiva conoscenza dell'assenza dal servizio del dipendente eletto Consigliere.

I lavoratori che hanno chiesto ed ottenuto il permesso di assentarsi dal servizio per l'esercizio del mandato elettivo, sono tenuti a presentare al datore di lavoro "prontamente e puntualmente" l'attestazione dell'Ente che documenta l'attività svolta.

Il datore di lavoro corrisponde la retribuzione per le ore di assenza effettiva, richiedendo il rimborso dell'onere alla Provincia.

Il rilascio dell'attestazione avviene a cura del Segretario - o suo delegato - dell' organo alla cui seduta il Consigliere ha partecipato. Per il tempo di accesso e di rientro in sede, nei casi in cui lo stesso assume rilevanza ai fini della durata del permesso retribuito, è richiesto il rilascio, da parte del lavoratore eletto, di un'autocertificazione da acquisire agli atti dell'Ente.

I lavoratori dipendenti, eletti alle cariche previste dall'articolo 79 c. 5 hanno diritto ad ulteriori permessi, non retribuiti, sino ad un massimo di ventiquattro ore lavorative mensili, qualora risulti necessario per l'espletamento del mandato.

Gettoni di presenza

Per espressa previsione dell'articolo 2 c. 25 lett. b della Legge 244/2007, ai Consiglieri provinciali non è più corrisposta un'indennità di presenza ma per ogni effettiva partecipazione alle attività consiliari può essere corrisposto un gettone il cui ammontare, nell'ambito di un mese non può superare l'importo pari a un quarto dell'indennità massima prevista per il Presidente della Provincia.

Assicurazione contro i rischi

E' consentito (T.U. art. 86 c. 5) di assicurare i propri Consiglieri, adottando apposita deliberazione ed assumendo la relativa spesa a carico, dei rispettivi bilanci, contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato.

In merito a tali rischi, la Corte dei Conti - Sez. riunite - così si è espressa: "È da ritenere legittima, in via generale, l'assunzione da parte di un ente pubblico dell' onere finanziario di premi per assicurazione contro gli infortuni a favore di amministratori. Tale scelta costituisce espressione di una facoltà non vietata dalla legge, il cui esercizio però soggiace a condizioni di non arbitrarietà, attinenti alla delimitazione dell'area - da restringe a fatti strettamente connessi all'incarico -

all’adeguatezza dei massimali - in relazione a quelli. previsti per le comuni assicurazioni per la responsabilità civile - alla convenienza del premio, alla durata del vincolo".

Rimborso spese

L'articolo 84 del T.U. EE.LL. riconosce "dovuto" il diritto al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute ma non più, ai sensi della modifica introdotta dall’art. 2 c. 27 della L. 244/2007 all'indennità di missione, ora sostituita da un “rimborso forfetario omnicomprensivo”, a favore dei componenti di organi collegiali di Enti locali che, formalmente e specificatamente delegati dai rispettivi Presidenti, per ragioni del loro mandato si rechino fuori dell'ambito territoriale cui si riferiscono le funzioni esercitate.

I DOVERI

Modalità di adempimento della pubblica funzione

I Consiglieri, che rappresentano l'intera Provincia, svolgono le loro funzioni senza vincolo di mandato con piena libertà di opinione e di voto, esercitano l'attività politico-amministrativa connessa all'espletamento del mandato in conformità alle disposizioni legislative e statutarie, nel rispetto delle procedure e con le modalità stabilite in via regolamentare.

Il Consigliere deve svolgere i propri compiti di pubblico amministratore nel rispetto, anzitutto, dei doveri che l'ordinamento pone a carico di ogni cittadino e, nondimeno, in conformità ai principi specificamente connessi con l'esercizio delle proprie funzioni (T.U. D.Lgs. 267/2000).

Partecipazione alle sedute consiliari

I Consiglieri sono tenuti a partecipare a tutte le sedute dell'organo collegiale, salvo motivato impedimento. In caso di assenza, la giustificazione può avvenire mediante comunicazione diretta al Presidente del Consiglio, il quale deve informarne il Consiglio stesso: in tal caso l'assenza si considera giustificata e ne viene dato atto a verbale.

Il dovere di prendere parte alle sedute consiliari è previsto dallo Statuto, il quale dispone la decadenza dalla carica nei confronti del Consigliere che risulti assente, senza giustificato motivo, da una intera sessione ordinaria. In tali casi, su iniziativa di Ciascun Consigliere o del Prefetto, il Consiglio si pronuncerà in materia, garantendo all'interessato la possibilità di presentare le proprie deduzioni giustificative entro un congruo termine. Contro la deliberazione di decadenza è ammesso ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale.

Come precedentemente richiamato, i Consiglieri garantiscono la propria partecipazione allo svolgimento delle sedute mediante il regolare e corretto utilizzo dell'apposita tessera magnetica, finalizzata alla registrazione delle entrate e delle uscite dall'aula ed alla partecipazione alla votazione elettronica.

Pubblicità della situazione patrimoniale

Ai sensi della legge n. 441/82 e nel. rispetto delle modalità stabilite con apposito regolamento consiliare, i Consiglieri provinciali, in quanto titolari di cariche elettive, debbono dare pubblicità alla propria situazione patrimoniale.

Il Regolamento per la pubblicità della situazione patrimoniale dei Consiglieri provinciali e dei titolari di cariche direttive degli enti convenzionati individua puntualmente gli adempimenti cui sono tenuti i Consiglieri al momento dell'assunzione della carica, nonché gli obblighi annuali gravanti sui medesimi e quelli successivi alla cessazione della carica.

Tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune hanno diritto di conoscere le dichiarazioni ed attestazioni che, ai sensi del predetto Regolamento, i Consiglieri sono tenuti a depositare presso la Segreteria Generale.

Divieto di incarichi e consulenze

Per espressa previsione dell' articolo 78 comma 5 del T.U. D.Lgs. 267/2000 i Consiglieri Provinciali, al pari del Presidente della Provincia e degli Assessori, non possono ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti o istituzioni dipendenti dalla Provincia o comunque sottoposti al controllo, ovvero alla vigilanza, da parte della Provincia stessa.

LA RESPONSABILITÀ

La responsabilità dei pubblici amministratori

In tema di responsabilità degli amministratori, - la legge. delinea una sola fattispecie di responsabilità, di natura amministrativa, per la quale rinvia alla disciplina prevista per gli impiegati civili dello Stato. La giurisdizione è affidata alla Corte dei Conti.

Sono interessati, in quanto amministratori, sia i componenti del Consiglio che quelli della Giunta, i quali abbiano posto in essere un comportamento fonte di responsabilità .

Esclusa ogni presunzione ed automatismo, occorrerà far riferimento al danno patrimoniale, diretto o indiretto, inteso come maggiore spesa o minore entrata (provocata, ad esempio, votando a favore di una proposta di deliberazione dalla cui esecuzione sia derivato un danno ingiusto).

Ai fini dell'individuazione del danno risultano determinanti anche gli indirizzi giurisprudenziali espressi, in materia, dalla Corte dei Conti.

L'esclusione di responsabilità dei componenti di organi collegiali che abbiano fatto constatare nel verbale il proprio dissenso si ricavi dall'articolo 24 del D.P.R. n. 3/57, il quale detta un principio a valenza, generalizzata.

ARTICOLO A STAMPA

La lesione o danno all'immagine della p.a.

di Paola Minetti

Per molto tempo ci si è posta la questione di come tutelare quei beni pubblici, non patrimoniali, anzi, immateriali, definiti come: prestigio, immagine, reputazione dello Stato(1).

Il concetto di responsabilità è chiaro a tutti sotto il profilo etico: essere responsabili significa sopportare le conseguenze del proprio comportamento, dal punto di vista morale, sociale o del diritto, nel caso in cui si tengano comportamenti vietati dalle norme.

Invece sotto il profilo giuridico si parla di responsabilità penale in caso di comportamenti definiti come reato per violazione delle disposizioni penali; civile, in caso di comportamenti che provocano un danno ingiusto e una lesione risarcibile(2) e amministrativa, quando la violazione è di doveri amministrativi e si verifica da parte di soggetti che siano legati all'Amministrazione da un rapporto di servizio.

L'ultima normativa che ha disciplinato la materia in relazione ai dipendenti e amministratori degli enti locali è il decreto legislativo 267/2000 di approvazione del testo unico degli enti locali.

Nell'articolo 93, infatti, (3) si è uniformata la responsabilità dei dipendenti e degli amministratori degli enti locali e si è fatto rinvio alle disposizioni già dettate per i dipendenti dello Stato per quanto concerne il contenuto e gli obblighi da rispettare.(4)

Gli elementi indispensabili per connotare la responsabilità extracontrattuale derivante dal un danno all'immagine conseguente ad un comportamento amministrativo non corretto e in violazione del giusto procedimento sono i seguenti:

l'esistenza di un rapporto di impiego o di servizio tra il soggetto agente e la pubblica amministrazione; inoltre si aggiunga anche la sussistenza di un rapporto diretto con gli elettori nel caso degli amministratori che rivestono un incarico pubblico grazie ai voti ottenuti;

l'elemento oggettivo rappresentato dall'evento - danno che sia economicamente valutabile nei confronti della pubblica amministrazione;

l'elemento soggettivo rappresentato dal dolo e dalla colpa grave;

e il nesso causale tra l'azione commessa e l'evento dannoso.

Solo in tempi molto recenti la sensibilità dei Giudici di merito ha introdotto la responsabilità per violazione delle norme a tutela della personalità e dei diritti che ruotano intorno a un soggetto, fisico o giuridico, e che sono strettamente correlati all'esistenza e al modo di essere. Si tratta di diritti che non sono suscettibili di una valutazione economica diretta ma la cui lesione può comportare un compenso di natura economica a fronte del disagio o del danno subito.

Per cui la valutazione patrimoniale è stata ammessa anche se il bene è immateriale.

Già in campo civilistico la giurisprudenza di merito ha introdotto, negli anni Ottanta, il concetto di "danno biologico" e di "danno alla vita di relazione", estendendo l'applicabilità del contenuto dell'articolo 2043 del codice civile, sulla responsabilità derivante da azioni che non sono soggette a un vincolo o patto contrattuale, anche ai danni che non fossero legati, necessariamente, ad un'azione considerata come reato dal codice penale.

Fino a quel periodo, infatti, si considerava risarcibile solo il danno civile derivante da una condotta penalmente rilevante (danno da reato).

Rimaneva, e rimane, comunque, il vincolo della **prova del danno** che è a carico di colui che si ritiene danneggiato (la cosiddetta inversione dell'onere della prova), ma l'innovazione consiste nel fatto che i Giudici

hanno dato una lettura molto più ampia dell'articolo in questione, ampliando la possibilità di risarcimento dei danni anche a versanti sino ad allora non toccati (i tempi non erano, però, ancora maturi).

La strada aperta portò ad una rivalutazione dei concetti di danno ingiusto e di lesione. Si introdussero anche i concetti di beni immateriali (lesione del diritto all'immagine e di altri beni personali).

Tali diritti erano, tuttavia, ben conosciuti e già trovavano una tutela nella nostra Costituzione all'articolo 2.

Infatti i diritti della personalità, insieme al diritto all'uguaglianza ed al diritto alla solidarietà, addirittura vengono **riconosciuti** come preesistenti e non attribuiti ai soggetti.

Già dal diritto romano ci discende il concetto che l'individuo gode di diritti che sono inviolabili e inalienabili (anzi lo stesso diritto naturale conosce tali concetti); ma tali diritti non dobbiamo pensare che siano riferibili solo alle persone fisiche; il nostro ordinamento riconosce anche le persone giuridiche(5) e, anch'esse, godono degli stessi diritti, che sono: inalienabili, imprescrittibili, intrasmissibili, irrinunciabili e non patrimoniali.

Quest'ultimo assunto non significa che non siano suscettibili di una valutazione economica, altrimenti non sarebbero risarcibili, ma che non sono riconosciuti in quanto collegati ad un bene economico o suscettibile di valutazione economica.

Il risarcimento viene stabilito dal Giudice secondo equità, ossia con un principio di buon senso universalmente riconosciuto e applicato dal Codice. Il valore economico non è legato ad un'operazione logico - matematica ma è valutato in rispetto alla rilevanza morale del bene.

Il diritto all'immagine, invece, rimane un diritto della personalità e, come tale, inviolabile, irrinunciabile, inalienabile, da difendere in rapporto a ciò che viene rappresentato dall'immagine stessa.

Questo è il punto nodale toccato dai Giudici per applicare il diritto al risarcimento del danno da parte della pubblica amministrazione che ha visto la propria immagine danneggiata dal comportamento di un dipendente.

Non si tratta di valutare il rapporto contrattuale di lavoro esistente tra il danneggiato e il danneggiante, che esula dal fatto e dall'ipotesi di danno se non per la "rivalsa" che il primo soggetto, penalizzato, può chiedere di diritto al secondo.

Ma di riconoscere che l'immagine di un soggetto pubblico, da ritenere e considerare a tutti gli effetti una persona giuridica, ha diritto di essere tutelata al pari di quella di un soggetto privato.

Superato questo ostacolo, che poteva essere ritenuto più di ordine "culturale" che giuridico, il passo per arrivare all'applicabilità del concetto di risarcimento della lesione del diritto della personalità di un soggetto giuridico è breve.

Successivamente si arriva a quantificare l'"iniuria" subita dal soggetto giuridico (pubblico o privato che sia).

Il procedimento logico è lineare.

Tuttavia, ancora, si può dire che il riconoscimento del diritto ad un risarcimento è ancora più significativo se pensiamo a quale sia l'immagine che la pubblica amministrazione tutela e cosa rappresenti all'interno dello stato ordinamento e nei confronti dello stato società.

La Cassazione riconosce i diritti della personalità come diritti fondamentali ascrivibili ad un unico nucleo di diritti della personalità. Probabilmente questa accezione aveva fatto sì che si rallentasse il processo di riconoscimento di una serie di diritti della personalità in capo ad una persona giuridica.

I Giudici di Corte dei Conti si sono posti in toto il quesito di quale sia il danno che potesse derivare alla pubblica amministrazione dalla notizia che alcuni dipendenti avessero agito violando la legge penale e fossero stati condannati per reati che sono, allo stesso tempo, offensivi nei confronti della P.A. e del cittadino che subisce materialmente il danno – perdita economica -(cosiddetti reati plurioffensivi).

La sensibilità dei Giudici certamente è acuita dal fatto che, in questi ultimi dieci anni, si è avviato un processo di rinnovamento dell'amministrazione, accelerato negli ultimi cinque anni, che ha visto uno sforzo notevole da parte del legislatore di razionalizzare e riordinare le leggi esistenti, nonché di modernizzare gli strumenti e le procedure amministrative.

E' cambiato del tutto il rapporto cittadino – amministrazione e si è cercato di modificare il concetto che si aveva dell'amministrazione pubblica come di un soggetto produttore di atti inutili, per i cittadini, del tutto ignari dei meccanismi segreti di funzionamento.

Lo sforzo di creare una pubblica amministrazione al servizio reale del cittadino passa anche attraverso l'immagine che la stessa deve dare di sé: dal buon funzionamento, all'efficienza ed efficacia, alla trasparenza

delle procedure alla lealtà di coloro che appartengono alla p.a. e, in qualche modo, la rappresentano all'esterno.

I Giudici intendono dire che non è sufficiente la semplice riparazione del danno (come potrebbe succedere per la lesione dell'immagine di una persona fisica) ma, addirittura, occorre ripristinare "il buon nome" della pubblica amministrazione e ciò non è sicuramente facile quando la "notitia criminis" è stata ampiamente pubblicizzata dai mezzi di comunicazione che hanno una potentissima influenza sulla pubblica opinione e una ampia risonanza.

La nozione di danno all'immagine è più ampia di quella di danno erariale, poiché, in questo caso, i Giudici ritengo leso il bene "pubblico" del buon andamento dell'attività amministrativa, inteso come interesse generale e bene appartenente a tutta la collettività dei cittadini.

I Giudici ritengono lesi gli interessi pubblici che le leggi, e, in prima battuta, la Costituzione, intendono tutelare: "il prestigio, la reputazione e, la personalità pubblica dello Stato"(6).

Il discorso ampio ed articolato fatto nella motivazione della sentenza porta a definire i parametri seguiti per la valutazione equitativa dell'entità del risarcimento, che deve considerare il "ristoro" del danno, consistente nella perdita di prestigio e di decoro dell'amministrazione e dell'affidabilità (per la verità i Giudici parlano del bene dell'affidamento della collettività nei confronti della p.a.) dell'intera amministrazione a causa del reato commesso da uno dei suoi appartenenti.

Si valuta che tale interesse comporti un pregiudizio che ha una continuità nel tempo in quanto si riflette in una necessaria attività di "recupero" dell'immagine lesa.

Infine i Giudici parlano dell'allarme sociale che una notizia del genere crea.

Possiamo essere d'accordo, almeno restando dal punto di vista giudiziale, poiché, si è già detto, il miglioramento dell'immagine della p.a. passa anche attraverso azioni che siano di esempio per tutti i consociati.

E' positivo l'esempio portato dai Giudici contabili di applicare a largo raggio gli strumenti che il nostro codice ci fornisce, senza avere una lettura parcellizzata o restrittiva delle possibilità di ristoro dei danni causati ai diritti non patrimoniali e, in particolare, positivo il fatto che si guardi alla pubblica amministrazione come a un soggetto giuridico, al pari degli altri dell'ordinamento, sotto il profilo della difesa, da tutelare con maggiore riguardo per gli interessi che rappresenta, che dovrebbero diventare sempre più un patrimonio comune e sentito come tale.

Infatti anche i Giudici cassazionisti sostengono che " con la sentenza in rassegna (la sentenza 8098/2007 a S.U.) che la cognizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa di soggetti istituzionalmente investiti di pubbliche funzioni decisionali appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti anche allorchè, con il suo esercizio, si assuma sussistente non solo il danno erariale, ma anche il danno conseguente alla perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato, che, pur se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso.

(1) Si veda le sentenze di Cass. Sez. II 16/11/1993 n. 281 e 27/04/1994 n. 114.

La fonte, indiretta, è la sentenza della Corte dei Conti sez. giur. Regione Abruzzo, 31/07/2001 m. 685/2001 pubblicata su internet in Giust. It. N. 7/8;

inoltre si segnalano le sentenze collegate di Cassazione S.U. sent. N. 4582 del 2006 e n. 744 del 1999; la sentenza TAR della Regione Abruzzo n. 755 del 2006 senza contare le numerose pronunce della Corte dei Conti in primo grado e in appello.

(2) si tratta, in questo caso, di responsabilità extracontrattuale, disciplinata dagli articoli 2043 e ss. del codice civile.

(3) Il testo integrale dell'articolo recita: "per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

"Il tesoriere e ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché di coloro che devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei Conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

"Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'articolo 74 del regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440 ed agli articoli 44 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214.

"L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento degli eredi stessi."

(4) Per non tediare troppo il lettore inserisco nelle note il testo delle disposizioni in materia di responsabilità, in modo da non obbligarne nessuno alla lettura, se non incuriosito!

ARTICOLO 18 DEL DPR 3/1957 "L'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio."

ARTICOLO 82 DR.D. 2440/1923 "L'impiegato che, per azione anche solo colposa nell'esercizio delle sue funzioni cagiona danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo".

ARTICLO 1 LEGGE 20/1994: "La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali".

ARTICOLO 1 COMMA 4 SOSTITUITO DALL'ARTICOLO 3 COMMA 1 DEL DECRETO LEGISLATIVO 543/1996: " La Corte dei Conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti diversi da quelli di appartenenza."

(5) (sarebbe meglio dire "conosce" dato che il riconoscimento implica un procedimento che comporta un cambiamento di status che qui non ci interessa approfondire)

(6) I Giudici citano ancora le SS.UU. di Cass. 28/5/1999 n. 16/QM e sez. II 12/4/1999 n. 119 e 3/12/1999 n. 26.

Le spese di giudizio

Gli oneri relativi all'assistenza legale, in sede processuale, degli Amministratori degli Enti locali non hanno finora trovato una disciplina legislativa che tuteli i rappresentanti eletti al pari di quanto invece accade per i dipendenti.

La giurisprudenza ha affermato il principio, ormai consolidato, secondo il quale può essere assunta a carico dell'Ente la spesa sostenuta dall'Amministratore per un procedimento penale riguardante fatti verificatisi nell' esercizio della pubblica funzione ed a causa della funzione esercitata e risoltosi mediante assoluzione con formula piena.

Per i giudizi in materia di responsabilità amministrativo-contabile instaurati davanti alla Corte dei Conti, l'articolo 3, comma 2 bis del D.L. n. 543/96 convertito in legge n. 639/96, ha stabilito che, nel. caso di definitivo proscioglimento, le spese legali sostenute dal soggetto sottoposto a giudizio sono rimborsate dall' amministrazione di appartenenza.

QUADRO SINOTTICO/SINTETICO
DELLE PRINCIPALI AZIONI
DEL CONSIGLIO PROVINCIALE E DEI CONSIGLIERI

OGGETTO	*RIFERIMENTI NORMATIVI*	*MODALITÀ*	*TERMINI*	*NOTE*
Richiesta convocazione Consiglio Provinciale	Art.43, comma 1, T.U. D.Lgs. n.267/2000; Art.31, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Forma scritta	Il Consiglio è convocato, di norma, dal Presidente del Consiglio secondo il calendario delle sedute approvate dalla Conferenza dei Capigruppo	Il Consiglio può essere convocato, in caso di urgenza o per motivi straordinari, su richiesta di 1/5 dei Consiglieri entro 10 gg. dalla richiesta
Diritto d'iniziativa e proposta di deliberazione	Art.43, comma 1, T.U. D.Lgs..n.267/2000; Art. 7, commi 1 e 2 e Art. 45, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Forma scritta	Le proposte di deliberazione iscritte all'o.d.g. del Consiglio devono essere depositate presso la Segreteria Generale almeno 24 ore prima della seduta	Spetta al Presidente della Provincia, alla Giunta Provinciale, alle Commissioni Consiliari, a ciascun Consigliere provinciale
Proposte di emendamenti	Artt. 7, 48 e 48 c. 9, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Forma scritta	La presentazione è consentita: - prima della seduta consiliare in cui la proposta dovrà essere esaminata e depositata c/o la Segreteria Generale almeno 6 ore prima della seduta; - previo deposito sul banco del Presidente del Consiglio prima della chiusura delle discussioni dell'argomento cui si riferisce	L'intervento nelle discussioni dei singoli Consiglieri non può durare più di 5 minuti

OGGETTO	*RIFERIMENTI NORMATIVI*	*MODALITÀ*	*TERMINI*	*NOTE*
INTERROGAZIONI	Art. 43 D.Lgs. 267/2000; Artt. 12 e 14, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Domanda scritta	Vengono iscritte nell'o.d.g. della seduta successiva alla data di presentazione. Di norma si risponde entro 30 gg. dalla presentazione	Va precisato se si richiede risposta scritta o risposta orale. Sono consentiti: - 10 minuti per l'illustrazione - 15 minuti per le risposte - 5 minuti per le dichiarazioni di soddisfazione o meno
INTERPELLANZE	Art. 43 D.Lgs. 267/2000; Artt. 13 e 14, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Domanda scritta. L'interpellanza per la quale il Consigliere si dichiara insoddisfatto della risposta può essere trasformata in mozione	Vengono iscritte nell'o.d.g. della seduta successiva alla data di presentazione. Di norma si risponde entro 30 gg. dalla presentazione	Sono consentiti: - 10 minuti per l'illustrazione - 15 minuti per le risposte - 5 minuti per le dichiarazioni di soddisfazione o meno
DOMANDE A RISPOSTA IMMEDIATA O QUESTION TIME	Art. 43 D.Lgs. 267/2000; Art. 11, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Domanda scritta	Presentate e discusse nei primi 30 minuti della seduta.	Sono consentiti: - 3 minuti per l'illustrazione - 5 minuti per la risposta

OGGETTO	*RIFERIMENTI NORMATIVI*	*MODALITÀ*	*TERMINI*	*NOTE*
MOZIONI	Art.15, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Forma scritta	Presentate nella seduta in cui il Consigliere dichiara l'insoddisfazione per la risposta all'interpellanza o, di norma, con l'iscrizione dell'oggetto presentato da 3 Consiglieri o da 2 Capigruppo – nell'o.d.g. del Consiglio	Sono consentiti: - 5 minuti per l'illustrazione - 5 minuti per la risposta Il dibattito si conclude con votazione a maggioranza relativa dei votanti
RISOLUZIONI	Art.17, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Forma scritta	Presentata nel corso della seduta consiliare	Sono oggetto di decisioni a se stanti
ORDINI DEL GIORNO D'INDIRIZZO	Art.16, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Forma scritta	Presentato in Consiglio durante la discussione su una proposta di deliberazione	Sono oggetto di decisioni a se stanti pur se discusse unitamente alle proposte di deliberazione su cui voglio intervenire

OGGETTO	*RIFERIMENTI NORMATIVI*	*MODALITÀ*	*TERMINI*	*NOTE*
PRECEDENZA D'INTERVENTO	Art.49, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Intervento orale	Anticipati rispetto agli oratori iscritti	L'esposizione non può superare la durata di 5 minuti
MOZIONE D'ORDINE	Art. 51, Regolamento per il funzionamento degli Organi Collegiali	Forma scritta o intervento orale	Presentata in Consiglio in qualsiasi momento della seduta	Ha la precedenza sulla questione di merito di cui si sospende la discussione per riprenderla dopo la votazione della mozione. L'esposizione non può superare i 5 minuti
FATTO PERSONALE	Art.50, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Intervento orale	In qualsiasi momento della seduta consiliare che necessiti l'intervento	L'esposizione non può durare più di 5 minuti

OGGETTO	*RIFERIMENTI NORMATIVI*	*MODALITÀ*	*TERMINI*	*NOTE*
QUESTIONI PREGIUDIZIALI E SOSPENSIVE	Artt.52, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Intervento orale	Presentato in Consiglio durante la discussione su una proposta di deliberazione	Gli interventi, uno a favore e uno contrario, non possono superare la durata di 5 minuti
DIRITTO D'INFORMAZIONE	Art.10, T.U. D.Lgs. n. 267/2000 Art. 9, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni i	Richiesta al Dirigente dell'unità organizzativa competente per materia	Anticipati rispetto agli oratori iscritti	
CONFERENZA CAPIGRUPPO	Art. 27, Statuto Art.21, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Convocata dal Presidente del Consiglio su richiesta del Presidente della Provincia o da uno o più Capigruppo che rappresentano 1/5 dei Consiglieri	Presentata in Consiglio in qualsiasi momento della seduta	
DIMISSIONI CONSIGLIERI	Art. 38 comma 8 T.U. D.Lgs. 267/2000; Art.10, Regolamento per il funzionamento del Consiglio e delle sue articolazioni	Forma scritta	Presentabile in qualsiasi momento. Immediatamente efficaci senza necessità di presa d'atto del Consiglio	Entro 10 giorni si procede alla surroga