AL Presidente del Consiglio Comunale
Comune di Villa San Giovanni
Dott. Rocco Cassone

Al Signor Sindaco

SEDE

E, p.c.

Al Ministero dell'Interno
Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali
00186 ROMA

OGGETTO: Gruppi Consiliari – Consigliere Comunale Massimo Morgante.- Richiesta Convocazione del Consiglio Comunale in seduta straordinaria ed urgente per garantire il corretto funzionamento degli organi. Proposte di deliberazione ai sensi dell'art. 22 del Regolamento sul funzionamento del consiglio comunale.

Appare notizia che il Capogruppo Consiliare del Partito Democratico, nella seduta di giovedì 12 settembre u.s., nel merito della trattazione del punto "composizione commissioni consiliari, designazione dei componenti in quota alla minoranza", inserito all'ordine del giorno su richiesta del consigliere comunale, Natale SANTORO, a nome dell'intero gruppo del "Partito Democratico", avrebbe richiesto l'esautorazione dello scrivente – assente in quella fase dall'aula – per non meglio precisate esigenze di quel "gruppo politico".

A prescindere dalle questioni sostanziali che di seguito verranno illustrate, spiace prendere atto che sia la convocazione del consiglio che la discussione che ne è seguita, risultino illegittime per le gravi carenze strutturali che hanno accompagnato l'iter istruttorio, poi confluito nell'ordine del giorno.

Premesso che la fattispecie non rientrava nella previsione di cui all'art. 24 del regolamento, trattandosi semplicemente della iscrizione di un nuovo punto all'ordine del giorno di un Consiglio Comunale già convocato, il Consigliere proponente avrebbe dovuto conformarsi alle indicazioni contenute nell'art. 22 dello stesso Regolamento sul funzionamento del Consiglio.

Tale articolo, al comma 2, recita che **"I Consiglieri hanno facoltà di presentare proposte di deliberazioni concernenti materie comprese nella competenza del Consiglio Comunale stabilita dalla legge e dallo statuto"**.

Il successivo comma 3 ne disciplina le modalità di esercizio, affermando che **"La proposta di deliberazione, formulata per iscritto ed accompagnata da una relazione illustrativa, entrambe sottoscritte dal Consigliere proponente, è inviata al Sindaco il quale la trasmette al responsabile di settore competente per l'istruttoria.**

La proposta di deliberazione, completata dall'istruttoria amministrativa, viene trasmessa alla Commissione permanente competente per materia, che esprime sulla stessa il proprio parere. Nel caso che la proposta risulti estranea alle competenze del Consiglio o non legittima, il responsabile di settore competente comunica al Consigliere proponente che la stessa non può essere sottoposta al Consiglio Comunale. La comunicazione è inviata per conoscenza ai Capi Gruppo. Se l'istruttoria si è conclusa favorevolmente, il responsabile di settore propone al Presidente del Consiglio di iscrivere la proposta all'ordine del giorno del Consiglio Comunale indicando, con l'oggetto, il Consigliere proponente.

Orbene, allo scrivente, il quale ha operato la verifica di tutti gli atti dei diversi punti all'ordine del giorno, non risulta che il Consigliere Natale SANTORO e, per il tramite di esso, il gruppo consiliare del PD, abbia rispettato le procedure previste, col risultato di avere indotto in errore la S.V. e l'intero Consiglio Comunale, determinando un gravissimo "vulnus" al corretto esercizio dell'attività dell'organo di indirizzo che, sulla materia delle "proposte di deliberazione" si è ampiamente già pronunciato in occasione della richiesta di revoca, in autotutela, sulla delibera meglio nota come "Parco dei Falchi", avanzata proprio dal Gruppo del PD.

Detto ciò, col fine di evitare che gli uffici comunali vengano assorbiti da inutili e vani impegni a fronte di richieste prive di qualsiasi dignità amministrativo-regolamentare, il Presidente del Consiglio voglia, senza ulteriori indugi, adottare tutte le misure necessarie per ripristinare il sistema delle regole e delle garanzie, intanto a tutela di ogni singolo consigliere in quanto espressione della più alta e qualificata istituzione rappresentativa cittadina.

Ciò brevemente premesso, l'occasione sollevata dal "gruppo" del partito democratico risulta utile per consentire, all'Ufficio di Presidenza ed al Consiglio Comunale (che Lei avrà cura di convocare in tempi rapidi), di chiarire alcuni aspetti che da tempo si trascinano e che stanno impedendo il corretto esercizio dei principi di partecipazione democratica e, per effetto, stanno comprimendo la funzione di rappresentanza che sta alla base di ogni organo elettivo.

Come Lei ben saprà, Regolamento e Statuto (quest'ultimo parzialmente modificato con delibera c.c. N.2 del 5/4/2011), mentre regolano la costituzione dei monogruppi, ove direttamente discendenti dalla competizione elettorale, nulla affermano rispetto ai gruppi formati successivamente e neppure rispetto a quei gruppi regolarmente costituiti e che rimangano con un solo componente.

Nel silenzio dello Statuto e del Regolamento, un gruppo regolarmente costituito nel corso del mandato non può che ritenersi ancora esistente anche ove venisse a rimanere con un unico componente. Un'interpretazione resa necessaria da chiari principi costituzionali: l'art. 67 della Costituzione che impone che l'eletto agisca senza vincolo di mandato e, quale diretta emanazione di questo, il principio per cui i cittadini hanno il diritto di eleggere i loro rappresentanti attraverso l'indicazione di voto. Tanto vale per l'unico eletto di una lista in sede di competizione elettorale, quanto vale per i singoli componenti nelle rappresentanze politiche istituzionali, laddove si estrinseca non solo il diritto dell'eletto ma soprattutto il diritto del corpo elettorale di essere rappresentato.

Viceversa, nei mesi scorsi, il secondo componente del "gruppo misto" non si è limitato alle proprie dimissioni ma si è anche, incautamente, spinto a sostituirsi all'intero Consiglio Comunale,

decidendo e deliberando, autonomamente, che il formalmente costituito “Gruppo Misto” fosse sciolto.

Pretesa, naturalmente, nemmeno presa in considerazione dal Consiglio Comunale che ha, solamente, non potendo fare altro, preso atto delle dimissioni del consigliere Sorrenti, senza lasciarsi trascinare in una condizione di illegittimità formale e sostanziale.

Com’è noto, infatti, ai sensi dell’art. 7, comma 5, del regolamento, i “gruppi” si hanno per regolarmente costituiti all’atto del ricevimento della comunicazione da parte della Segreteria Generale, mentre nulla viene detto nel caso in cui, un “gruppo” regolarmente costituito, si trovi nella condizione sopravvenuta di essere composto da un solo componente. E ciò perché, nella fattispecie, non può farsi ricorso all’analogia interpretativa, in quanto il dettato regolamentare di cui al comma 2 dello stesso articolo 7, si riferisce esclusivamente alla “nuova” costituzione di un gruppo.

Per altro verso va innanzitutto chiarito un primo importante passaggio formale che spiega i suoi effetti sostanziali sulla discussione odierna. Vale a dire: le sopravvenute modifiche statutarie hanno seguito le procedure stabilite dall’art. 6, comma 5, del D.Lgs.267/2000? Se così non fosse le modifiche si dovrebbero dare per non avvenute e bisognerebbe ragionare sulle vecchie previsioni statutarie che, invece, direttamente prevedevano la costituzione dei monogruppi.

Viceversa l’iter confermativo delle modifiche statutarie dovesse risultare soddisfatto, deve intendersi che sul tema oggetto di discussione, vale a dire la sopravvenienza, nell’ambito di un “gruppo consiliare”, di un numero di componenti inferiore a due, vi sia un vuoto regolamentare che non può essere colmato con affrettati ed approssimativi giudizi maccheronici.

Statuto e Regolamento, infatti, si ribadisce, disciplinano solo la “COSTITUZIONE” dei gruppi all’esito del voto o la “COSTITUZIONE” di nuovi gruppi, ma nulla affermano in ordine al loro scioglimento, cui si può pervenire solo per decisione di tutti i componenti e non già per atto d’imperio di singoli o dell’intera Assemblea.

Atto gravissimo, peraltro, sarebbe il solo pensiero di poter comprimere ulteriormente l’importantissimo ruolo di controllo e di verifica dell’operato della maggioranza e che la legge attribuisce alla minoranza. Non al gruppo del Partito Democratico ma alla minoranza tutta.

Va ricordato, peraltro, che non è consentito a nessuno, nemmeno a tutto il Consiglio Comunale, in tema di rappresentanza politica, di operare introducendo limiti e vincoli ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legge. Vale a dire rispetto a quel vincolo di cifra elettorale al di sotto della quale la legge stessa ritiene non vi sia un livello di rappresentanza tale da essere ritenuto apprezzabile. Non perché privo di dignità politica ma, perché, nel bilanciamento degli interessi in gioco, prevale l’interesse pubblico all’ordinato, corretto e snello funzionamento dell’Ente per il raggiungimento di quegli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa.

La legge, infatti, non attribuisce ai Consigli Comunali alcun potere in ordine al numero di componenti che formano l’Assemblea Civica. Fatto, questo, da cui discende che una volta eletto, il Consigliere Comunale agisce senza alcun vincolo di mandato, nemmeno (e forse soprattutto) rispetto alla lista elettorale in cui è stato eletto.

Lo scrivente, dunque, ha esercitato le prerogative di legge ed ha adempiuto alle norme statutarie e regolamentari (nonostante la vetustà e inadeguatezza delle stesse), costituendo il "Gruppo Consiliare Misto" con il supporto del consigliere Sorrenti, cui vanno i sentimenti della mia gratitudine, e che però oggi non può essere sciolto con atto d'imperio da parte di alcuno. Sia ove ci si prodigasse in una interpretazione letterale, sia ove ci si impantanasse in una interpretazione giudiziale o dottrinale, sebbene l'aula consiliare stracolmi di dotti e professori.

Posta l'esistenza e la vigenza del "gruppo misto", resta da chiarire non già se sia possibile costituire i cd "monogruppi" ma se, al contrario, sia consentito ad un Consigliere di poter esercitare la propria funzione di rappresentante del corpo elettorale in assenza di una appartenenza, a quegli organi che sono, come le commissioni, funzionali al corretto andamento degli organi ed al raggiungimento delle pubbliche finalità.

Ebbene, il problema appare meno semplice di quanto appaia!

Le Commissioni Consiliari, la Conferenza dei Capigruppo, l'Ufficio di Presidenza, se da una parte rappresentano organi funzionali al corretto e spedito funzionamento degli organi, dall'altra rappresentano un momento topico e fondamentale dell'esercizio della rappresentanza politica, poiché rappresentano luoghi della corretta preventiva informazione rispetto ai fatti amministrativi e politici, che è lo strumento principale del diritto alla partecipazione all'evoluzione sociale, politica ed economica della nazione.

Ragionando come il Gruppo Consiliare del PD, lo scrivente non avrebbe più diritto di essere informato, di contribuire preventivamente nelle scelte, di contestare, di proporre. Addirittura non avrebbe nemmeno più diritto di parola nel corso dei Consigli Comunali, ove a norma di regolamento può intervenire solo "un rappresentante per ciascun gruppo", quindi mai colui il quale non appartiene, per imposizione del PD, a nessun gruppo.

Un ragionamento, più che singolare, di pura follia e che porterebbe, unico caso nella storia Repubblicana, a dover dirimere la questione in sede giudiziaria, dal momento che si determinerebbe un gravissimo danno, oltre che allo scrivente, anche al corpo elettorale ed un evidente vantaggio, sebbene direttamente non di natura patrimoniale, per altri.

Va ricordato che l'attività dei "gruppi", oltre che sul piano strettamente politico, si estrinseca su un piano pubblicistico, in relazione al quale **i gruppi costituiscono strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie degli organi assembleari, contribuendo ad assicurare l'elaborazione di proposte e il confronto dialettico tra le diverse posizioni politiche e programmatiche** (cfr. Cass. civ, SS.UU., 19 febbraio 2004, n. 3335; C.S., IV, 2 ottobre 1992, n. 932; Corte Cost. 12 aprile 1990, n. 187)."

Ne deriva, al riguardo, che all'interno del Consiglio i gruppi non rappresentano organi dei partiti che, pertanto, non hanno alcun potere vincolante sia per i membri dello stesso gruppo sia per gli organi assembleari dell'Ente.

Viepiù che la condizione soprarichiamata appartiene persino al Presidente del Consiglio Comunale che, in quanto eletto tra i consiglieri e non essendo prevista la perdita della qualità, non avendo aderito a nessun gruppo dopo la costituzione del Gruppo PDL, da questo momento in poi dovrà limitarsi a svolgere il proprio ruolo in modo asettico e notarile, astenendosi da qualsiasi

affermazione che esuli dalle fredde e astratte cifre statutarie e regolamentari.

E' ovvio che così non possa essere! E non lo è poiché, sebbene in modo annacquato, generico, distratto, pur tra le mille carenze e confusioni, chi ha scritto le norme, esercitandosi malamente col copia incolla, senza neppure sapere il perché, ha introdotto (male) la questione del "Gruppo Misto", vale a dire uno strumento "speciale" che esula dal gruppo consiliare politico, la cui funzione è solo quella di garantire la partecipazione degli eletti (quindi anche del corpo elettorale) alla vita politico-amministrativa (organizzata) della Comunità.

Chiaramente, nelle desertificate e aride menti di una politica che invece di essere minuziosa è minuscola, sarà difficile comprendere simili principi. Ed è proprio per questa ragione che le menti più evolute e raffinate, quelle più responsabili ed inclini al confronto democratico, quelle che meno hanno da nascondere, devono assumersi la responsabilità di alzare la qualità del livello politico, dove per qualità non s'intende un confronto blando e ammiccante ma anche lo scontro, a patto che riguardi temi e principi che conducano agli interessi prioritari di una città in cui il gruppo del partito democratico vuole reiterare schemi e prospettive agghiaccianti.

Per quanto attiene a questo specifico aspetto, la S.V. provvederà, con altrettanta celere cordialità, ad iscrivere all'Ordine del Giorno dell'Imminente Consiglio Comunale, previa espiazione dell'iter istruttorio, la seguente modifica del comma 2 dell'art. 7:

Vecchio testo comma 7:

7. Il Consigliere che si distacca dal gruppo in cui è stato eletto e non aderisce ad altri gruppi non acquisisce le prerogative spettanti ad un gruppo consiliare. Qualora almeno due Consiglieri vengano a trovarsi nella predetta condizione, essi possono costituire un gruppo misto che elegge al suo interno il Capo gruppo. Della costituzione del gruppo misto deve essere data comunicazione per iscritto all'Ufficio Segreteria generale del Comune, da parte dei Consiglieri interessati. Non possono essere istituiti più gruppi misti.

Nuovo testo comma 7:

7. Il Consigliere che si distacca dal gruppo in cui è stato eletto e non aderisce ad altri gruppi viene iscritto d'Ufficio, dal Presidente che ne dà notizia all'Aula, al Gruppo Misto che contestualmente viene costituito. Esso assume le prerogative spettanti ad un gruppo consiliare al fine di garantire al Consigliere o ai Consiglieri iscritti l'esercizio dei poteri di rappresentanza. Sebbene il "Gruppo Misto" abbia una funzione speciale, qualora almeno due Consiglieri vengano a trovarsi nella predetta condizione, essi dovranno eleggere un Capo gruppo. Non possono essere istituiti più gruppi misti.

Quanto alla richiesta formulata dal Consigliere Natale Santoro a nome del gruppo consiliare del PD, relativa alla composizione commissioni consiliari - designazione dei componenti in quota alla minoranza, priva dell'appoggio del quorum di firme necessaria per poter assurgere a richiesta di Convocazione dell'Assemblea Civica e carente dell'istruttoria, della relazione e dei pareri

necessari per poter essere sottoposta alla deliberazione del consiglio comunale, nel merito, la stessa non è del tutto infondata.

L'art. 38, comma 6, del D.Lgs. 267/2000, stabilisce che **"Quando lo statuto lo preveda, il consiglio si avvale di commissioni costituite nel proprio seno con criterio proporzionale. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori"**.

Con l'articolo 13 dello Statuto, il Comune di Villa San Giovanni ripercorreva la previsione normativa.

Il Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale, al Capo IV, art. 9, consente l'istituzione delle Commissioni Consiliari Permanenti, composte da 5 unità assegnate nel rispetto del criterio proporzionale e con modalità di "elezione" regolamentata in modo tale da garantire che la maggioranza possa designare i propri rappresentanti e così pure la minoranza.

Nella prima formulazione, direttamente originata dalla introduzione del D.Lgs.267/2000, il Consiglio Comunale ha ritenuto, con la generica indicazione de "la minoranza", di avere soddisfatto il criterio della rappresentanza proporzionale in seno alle commissioni.

Le successive copiose pronunce giurisprudenziali, invece, impongono ora una sostanziale rilettura del criterio imposto dalla legge.

La prassi, infatti, ha osservato, come correttamente informa l'Osservatorio Viminale, istituito presso il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, casi in cui vi siano state, da parte della maggioranza, artificiose creazioni di gruppi di minoranza con lo scopo di impedire la piena partecipazione a tutte le commissioni da parte dell'autentica minoranza.

Orbene, se anche la vicenda che ci riguarda non abbia palesemente mostrato simili evidenti segnali, è pur vero che circostanze anomale, debitamente denunciate, siano emerse e che tali circostanze possano lasciar supporre che l'odierna iniziativa politica nasconda in realtà un atto di ritorsione.

Tuttavia, proprio al fine di scongiurare eventuali sbilanciamenti, la giurisprudenza si è più volte espressa nel merito dell'art.38, comma 6, del D.Lgs 267/2000, affermando che **il criterio proporzionale richiesto inderogabilmente dalla norma, s'intende rispettato ove sia assicurata, <u>in ogni commissione,</u> la presenza di ciascun gruppo presente in Consiglio <u>in modo che, se un gruppo è rappresentato da un solo consigliere, questi deve essere presente in tutte le commissioni costituite</u> (**v. Tar Lombardia, Brescia, 04.07.1992, n. 796; Tar Lombardia, Milano, 03.05.1996, n. 567)

Siamo di fronte, peraltro, a quello che oramai appare come un indirizzo giurisprudenziale univoco e consolidato, come peraltro si evince dalle citate sentenze: Tar Lombardia, Brescia, 04.07.1992, n. 796; Tar Lombardia, Milano, 03.05.1996, n. 567, nonché dal parere ANCI dell'11 settembre 2007 e dai pareri del Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2010, prot. n. 12908 e 21 ottobre 2009, prot. n. 16620 -4 novembre 2009, 22 luglio 2009 e 20 settembre 2005.

Sul tema, dunque, la riconosciuta esperienza e formazione politico-istituzionale dei colleghi

Consiglieri del PD, trova - com'era inevitabile che fosse – autorevole conferma, con la conseguenza che la ridefinizione ed il riequilibrio delle Commissioni Consiliari debba necessariamente essere corretto in modo che l'attuale sbilanciamento in favore proprio del gruppo del partito democratico vada ridefinito con la designazione, nelle restanti commissioni, dei componenti del Gruppo Misto.

A tal fine, poiché è evidente come le previgenti norme regolamentari, un tempo interpretate col garbo e la signorilità, non rispondano più alle esigenze di una platea ampiamente e profondamente modificata, si chiede alla S.V. di voler introdurre, all'ordine del giorno del primo Consiglio Comunale utile e previ approfonditi ed adeguati iter istruttori, la seguente modifica all'art. 9, comma 3 del Regolamento sulle funzioni del Consiglio Comunale:

Vecchio testo, comma 3, art.9
La designazione dei consiglieri appartenenti alla maggioranza consiliare è fatta dalla maggioranza; quella dei consiglieri appartenenti alla minoranza consiliare è fatta dalla minoranza. Le designazioni avvengono nel rispetto del criterio proporzionale di cui al comma precedente

Nuovo testo, comma 3, art.9
La designazione dei consiglieri appartenenti alla maggioranza consiliare è fatta dai rispettivi gruppi di maggioranza; quella dei consiglieri appartenenti alla minoranza consiliare è fatta dai rispettivi gruppi di minoranza. Le designazioni avvengono nel rispetto del criterio proporzionale di cui al comma precedente e comunque garantendo la presenza di almeno un componente di ciascun rispettivo gruppo in ogni commissione.

Cordiali saluti,

Villa San Giovanni, 14/09/2013

Gruppo Misto

Consigliere Comunale

Massimo MORGANTE