

Consiglio Provinciale di Reggio Emilia, seduta dell'1 febbraio 2024

Intervento di Marco Signori, consigliere-capogruppo di Provincia Progressista, per il punto 1 all'ordine del giorno "Proposta di modifica allo Statuto della Provincia di Reggio Emilia. Adozione", di cui espressamente si richiede l'inserimento o l'allegazione a verbale

Con la delibera proposta si vorrebbe modificare lo Statuto dell'Ente in alcuni passaggi fra i quali almeno uno di carattere essenziale.

Vi si richiama innanzitutto la norma di cui alla Legge 56 del 2014, in base alla quale il Consiglio provinciale propone lo Statuto all'Assemblea dei sindaci, che l'adotta o lo respinge coi voti di almeno un terzo dei comuni della provincia e che rappresentino la maggioranza dei residenti.

Vi si ritiene "opportuno" modificare lo Statuto vigente all'asserito duplice fine di "inserire una disciplina certa relativa ai casi di dimissioni o decadenza dei consiglieri" e di "garantire la migliore funzionalità dell'Assemblea dei sindaci".

Mentre risultano di automatica evidenza le ragioni riguardanti la prima delle finalità enunziate, non altrettanto così ci sembra essere per la seconda di queste.

Per quanto concerne la modificazione proposta all'art. 8 bis, la sostanza pare di buon senso, anche se merita effettuare alcune osservazioni.

Primo, estendere l'anticipo o la dilazione eventuale dagli attuali sessanta giorni a novanta non sembra poco, constatato che la durata in carica del Consiglio provinciale è attualmente prevista in due anni e che novanta giorni ne rappresentano, in percentuale, il dodici per cento abbondante, i.e. oltre un ottavo.

Secondo, la formula "quando ciò risulti funzionale al miglior svolgimento dell'attività amministrativa dell'ente" è sufficientemente generica per prestarsi, al di là di ogni buona intenzione, a possibili applicazioni strumentali.

Terzo, non risulta ben chiaro cosa comporti la previsione per cui "in nessun caso la dilazione della data delle elezioni può costituire pregiudizio dei diritti di elettorato attivo e passivo". Secondo la legislazione vigente per concorrere alla carica di Consigliere provinciale, così come per esercitare il relativo diritto di voto, necessita essere Consigliere comunale o Sindaco in carica. I relativi mandati hanno scadenza proprie. Nell'ipotesi quindi di elezioni provinciali anticipate fino a novanta giorni rispetto alla naturale scadenza, qualora entro quei novanta giorni avessero a celebrarsi elezioni amministrative anche in un solo comune, ecco che i relativi nuovi eletti, se non anche uscenti, vedrebbero impedito il proprio legittimo diritto di elettorato attivo e passivo. Parimenti, nell'ipotesi di elezioni provinciali posticipate fino a novanta giorni rispetto alla naturale scadenza, qualora nel tempo di quei novanta giorni avessero a celebrarsi elezioni amministrative anche in un solo comune, ai relativi eletti uscenti vedrebbe parimenti impedito, se non rieletti, l'esercizio di tale diritto.

Al di là di ogni valutazione politica e di opportunità vediamo qui il possibile rischio di un contenzioso amministrativo con gli strascichi e le conseguenze del caso.

Nutriamo quindi significative perplessità rispetto a questa specifica modificazione in proposta.

Rileviamo d'altro canto che a mente del comma 60, art. 1, L. 7/4/2015, n. 56, "Sono eleggibili a Presidente della Provincia i sindaci della Provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni". Viene dunque qui fissato un termine anelastico e non derogabile e ciò a nostro avviso è indicativo, ancorché la normativa che inerisce al Presidente resti

distinta da quella che inerisce al Consiglio, della volontà del legislatore di stabilire elementi certi ai quali riferirsi. Nel caso in discorso, viceversa, la certezza visibilmente difetta.

Nulla quaestio riguardo alla modificazione proposta all'art. 11, con cui anzi ci pare si riformuli più correttamente il relativo passaggio.

Circa la modificazione proposta al comma 6 dell'art. 10, l'inserimento della esimente "o comunque nella prima seduta utile" in coda alla formula "Il Consiglio procede alla surrogazione dei consiglieri dimissionari entro dieci giorni dalle dimissioni" che in precedenza costituiva un autonomo comma 7, essa ci sembra prestarsi, al di là delle intenzioni, a un'applicazione strumentale.

Chi ha dimestichezza con l'uso della lingua sa che nell'uso ellittico, in frasi di tono risolutivo o conclusivo, l'avverbio o congiunzione subordinante "comunque" ha valore limitativo-avversativo simile a "in ogni modo, in ogni caso" o "per quanto, benché". Ecco quindi che il termine di dieci giorni precedentemente inderogabile per la surrogazione dei consiglieri dimissionari risulta almeno teoricamente scavalcabile senza certezza di una data ultima, atteso che la prima seduta "utile", convocata a iniziativa del solo Presidente, può slittare, se non indefinitamente essendovi scadenze da rispettare, anche molto in avanti.

Va poi osservato che la specificazione "Fatti salvi i casi di scioglimento previsti dalla legge", precedentemente in testa alla formula "Il Consiglio procede alla surrogazione dei consiglieri dimissionari entro dieci giorni dalle dimissioni" sembrava comunque utile, posto che lo scioglimento del Consiglio non si determina esclusivamente nei casi richiamati al nuovo comma 7 ("dimissioni contestuali della metà più uno dei membri assegnati e riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del Consiglio") e dunque riteniamo che il suo mantenimento non sarebbe stato affatto inopportuno.

Veniamo ora all'aspetto che da parte nostra attrae la più rilevante critica, quello relativo all'Assemblea dei sindaci.

Il comma 55 dell'art. 1 della L. 7/4/2015, n. 56 inter alia prevede che "A seguito del parere espresso dall'assemblea dei sindaci con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente." E, di seguito, "L'assemblea dei sindaci ha poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo Statuto."

Attualmente il primo comma dell'art. 17 dello Statuto della Provincia, "L'Assemblea dei Sindaci. Funzione consultiva", del quale si propone la modifica, prevede che il rilascio del parere richiesto per l'approvazione del bilancio preventivo, del conto consuntivo e del Regolamento degli istituti di partecipazione avvenga "nelle forme e con le maggioranze previste dal quarto periodo dell'art. 1 comma 55 della legge 7 aprile 2014, n. 56", vale a dire un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente".

Va anche notato che la previsione di cui al terzo comma dell'art. 16, secondo cui "La riunione... dell'Assemblea dei sindaci "...è valida qualora sia rappresentato un numero di Comuni pari almeno ad un terzo del totale, sempreché gli stessi rappresentino almeno la metà della popolazione provinciale" non viene attinta dalla proposta di modifica.

Nell'ambito dell'esercizio dei poteri propositivi, consultivi e di controllo attribuiti all'Assemblea dei sindaci ciò afferisce in particolare, in base al successivo quarto comma, all'adozione del Regolamento per il funzionamento dell'Assemblea stessa mediante il quale sono disciplinate fra l'altro: "modalità di convocazione dell'Assemblea e di attribuzione della delega a parteciparvi; modalità e termini per l'esercizio da parte dell'Assemblea e dei suoi componenti dei poteri propositivi previsti dall'art. 1

comma 55 della Legge 7 aprile 2014, n. 56; modalità e termini per la presentazione da parte dei componenti dell'assemblea di interrogazioni o mozioni rivolte agli organi della Provincia".

La modificazione proposta del primo comma dell'art. 17 dello Statuto, dunque, risulta specificamente attenersi al solo esercizio della funzione consultiva dell'Assemblea dei Sindaci. Questo, almeno, è quanto potesi dedurre per differenza con l'invariando terzo comma dell'art. 16.

Tale modificazione contempla la radicale riscrittura del comma primo e l'interpolazione di un comma 1 bis e di un comma 1 ter.

La riscrittura del comma 1 risulta nel seguente testo: "La seduta dell'assemblea è validamente costituita, in prima convocazione, quando sono rappresentati almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione complessivamente residente. Nel caso non venga raggiunto tale quorum strutturale, trascorsa almeno un'ora, la seduta si intende di seconda convocazione e il quorum è raggiunto con la presenza di un quinto dei comuni che rappresenti complessivamente il 40% della popolazione residente. Le deliberazioni sono adottate con il voto favorevole della maggioranza semplice dei comuni presenti e della popolazione rappresentata."

Questo concretamente significherebbe che in seconda convocazione - contemplata peraltro solo in questo caso - con la presenza di nove comuni rappresentativi di 211.151 residenti, atteso che la popolazione di tutta la provincia al 31 dicembre 2023 viene valutata in 527.876 unità, il quorum sarebbe validamente raggiunto. Risultando in pari data la popolazione del capoluogo pari a 170.819, immediatamente salta all'occhio che il delta fra 211.151 e 170.819, pari a 40.332, facilmente può essere colmato nel momento in cui, oltre al capoluogo, già siano presenti i rappresentanti di pochissimi altri comuni. La presenza e quindi il dominio del capoluogo pare qui imprescindibile, posto che in assenza del relativo rappresentante resta comunque aleatorio, nonostante l'abbassamento del quorum popolazione, che il requisito del numero possa essere raggiunto da un assieme di soli comuni minori.

Ancor più rilevante risulta il fatto che l'Assemblea deliberi, dunque anche in seconda convocazione, col voto favorevole della maggioranza dei comuni - ne basterebbero cinque sui nove di cui sopra - e della popolazione rappresentata, cioè, nel caso-limite, solo 105.576 residenti. Numero questo già largamente esuberato considerando gli abitanti del solo capoluogo. Ci sembra, francamente, una logica più da Città metropolitana che da Provincia.

Venendo al comma 1 bis di cui si propone l'inserimento, esso così recita: "Il rilascio del parere nelle forme e con le maggioranze previste dal quarto periodo dell'art. 1 comma 55 della legge 7 aprile 2014, n. 56 come disciplinate al precedente comma, è richiesto per l'approvazione del bilancio preventivo dell'ente e del conto consuntivo".

Il quarto periodo del comma 55 dell'art. 1, già menzionato, definisce però in termini che non appaiono indicativi ma prescrittivi il quorum richiesto: "a seguito del parere espresso dall'Assemblea dei sindaci con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella Provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il Consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente". Così come formulata, anzi, una tale previsione a noi sembrerebbe non definire tanto il requisito di validità della seduta ma piuttosto quello dei voti validamente espressi.

Comechessia, una modificazione inserita nello Statuto della Provincia delle maggioranze previste non in via indicativa dalla Legge, quale si evince dalla incidentale "come disciplinate al precedente comma", ci sembra di dubbia legittimità giuridica.

A fortiori riportando al già menzionato richiamo, nelle primissime righe della proposta di delibera, alla sesta e ultima proposizione del comma 55 medesimo, laddove appunto si stabilisce che,

analogamente, "L'assemblea dei sindaci adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue successive modificazioni con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente".

Circa il comma 1 ter di cui si propone pure l'inserimento, infine, esso viene così formulato: "Al fine di garantire la funzionalità dell'ente e l'adozione di atti fondamentali, nel caso in cui anche in sede di seconda convocazione, non si raggiunga il quorum strutturale di cui al comma 1, i pareri di cui al comma 1-bis si intendono rilasciati favorevolmente".

Questo francamente ci sembra eccedere la misura della ragionevolezza fino a ledere il principio-cardine di ogni ordinamento democratico in base al quale le decisioni si assumono in base a maggioranze che si formano con l'atto del voto. Tanto varrebbe assegnare all'organo monocratico la facoltà di esprimere il parere che la Legge attribuisce all'Assemblea dei sindaci.

Non possiamo ritenerlo accettabile.

Il comma 1 ter ci sembra peraltro anche indirettamente collidere con quanto disposto al successivo art. 17-bis dello Statuto in materia di parere negativo all'approvazione del bilancio e del conto consuntivo che l'Assemblea dei sindaci ha facoltà di esprimere con proposta motivata e circostanziata di emendamento.

Questo è quanto.