

**Ufficio Territoriale di Governo
Prefettura di Cremona
Sua Eccellenza il Prefetto Dott.ssa Paola Picciafuochi**

e p.c. > Presidente del Consiglio Comunale di Crema
Vincenzo Cappelli

e p.c. > Sindaco del Comune di Crema
Stefania Bonaldi

e p.c. > Segretario Generale Comune di Crema

e p.c. > Consiglieri Comune di Crema

OGGETTO: Richiesta urgente di intervento per grave invalidità di seduta consiliare.

Onorevole Prefetto,

sono davvero dispiaciuto nel dover disturbarVi, richiedendo il Vostro autorevole intervento; tuttavia nella seduta consiliare del Comune di Crema, tenutasi lo scorso 23 luglio, è accaduta una vicenda assolutamente grave, che ha già avuto una vasta e ineluttabile risonanza sui media.

Preliminarmente, preciso che chi Le scrive è Antonio Agazzi, consigliere comunale di Crema, appartenente al Gruppo consiliare di "Servire il cittadino".

Procedo a illustrare, brevemente, i fatti salienti della complessiva vicenda, per poi soffermarmi sulle rilevanti e gravi implicazioni giuridiche.

L'organizzazione di fonte statutaria del Comune di Crema prevede la presenza di un Presidente dell'Assemblea consiliare e di un Vice Presidente. Precisamente, l'articolo 19 del vigente Statuto comunale stabilisce che il "*Presidente del Consiglio Comunale viene eletto tra i Consiglieri Comunali con le seguenti modalità: in prima votazione con i voti favorevoli pari ai 4/5 dei Consiglieri assegnati al Comune; in seconda votazione, da tenersi immediatamente dopo la prima votazione qualora questa avesse avuto esito negativo, con voti favorevoli pari ai 3/5 dei consiglieri assegnati al Comune*". La disposizione statutaria prosegue, poi, stabilendo che: "*Con le stesse modalità viene eletto un Vice Presidente*". A seguito delle votazioni di inizio tornata amministrativa, i ruoli sono ricoperti dal consigliere Vincenzo Cappelli (Presidente) e dal sottoscritto (Antonio Agazzi, eletto Vice-Presidente). Invero, debbo immediatamente precisare che il ruolo di Vice-Presidente risulta essere attualmente vacante, in conseguenza delle mie dimissioni, presentate in apertura della seduta consiliare del 23 luglio 2015. Per quanto concerne il ruolo di Presidente dell'Assemblea consiliare, mi permetto solo di ricordarne l'assoluta importanza delle funzioni, il cui esercizio è indispensabile per la corretta e legittima convocazione del Consiglio comunale, oltre che per il suo svolgimento. E, infatti, sempre l'articolo 19 dello Statuto comunale delinea le seguenti rilevanti competenze del Presidente (e del Vice-Presidente, in caso di assenza del Presidente): a) convoca e presiede il Consiglio Comunale; b) rappresenta il Consiglio Comunale; c) presiede la conferenza dei capigruppo; d) predispone l'ordine del giorno del

Consiglio Comunale; e) stabilisce il calendario delle riunioni del Consiglio Comunale sentita la conferenza dei capigruppo; f) previo accordo con i rispettivi presidenti fissa il calendario dei lavori delle commissioni consiliari; g) esercita il potere di polizia delle adunanze consiliari nei modi previsti dal regolamento. Tutto ciò, senza dimenticare i delicati poteri "regolamentari" (previsti, cioè, dal Regolamento del Consiglio comunale), fra cui spiccano quelli relativi all'ordine dei lavori consiliari, di cui all'articolo 42 del Regolamento medesimo. Al riguardo, giova ricordare che l'articolo 5 del Regolamento ribadisce e conferma la disciplina statutaria in tema di Presidenza e Vice-Presidenza del Consiglio¹.

La seduta consiliare del 23 luglio 2015 era stata ritualmente convocata dal Presidente Cappelli, il quale, poi, aveva già preannunciato la propria assenza all'adunanza medesima, in conseguenza delle proprie ferie. Quindi, nella seduta consiliare del 23 luglio, il Presidente Cappelli era assente e le sue funzioni sono automaticamente trasigrate in mio favore (quale Vice-Presidente) ai sensi del già illustrato articolo 19 dello Statuto. Come già detto, in apertura di seduta, ho argomentato e comunicato le mie dimissioni da Vice-Presidente del Consiglio Comunale di Crema, con effetto immediato, consegnando la lettera nelle mani del Segretario generale del Comune, affinché provvedesse all'immediato protocollo delle stesse, puntualizzando che l'adunanza non poteva proseguire e doveva ritenersi sciolta. Indi, ho abbandonato immediatamente lo scranno di Presidente del Consiglio comunale (in sostituzione dell'assente Cappelli), evidenziando con il gesto (trattasi di indicazione regolamentare) e comunicando anche verbalmente che la seduta consiliare era da considerarsi esaurita, "sciolta", in quanto priva della figura del Presidente, come già specificato assente, e di quella del Vice-Presidente, in ragione delle mie dimissioni.

A questo punto, ecco intervenire l'evento singolare e assolutamente illegittimo! Il Segretario generale - invece di prender atto della situazione e del fatto che la seduta consiliare non poteva continuare per assenza del Presidente e del suo naturale e legittimo sostituto, il Vice-Presidente, in quanto dimessosi appena prima - si è letteralmente "inventato", all'istante, un "Presidente assolutamente abusivo", nella persona del consigliere anziano Emilio Guerini!! Nonostante le mie vibrante proteste, volte a far intendere la grave e assolutamente illegittima decisione assunta, la seduta consiliare è incredibilmente proseguita, originando la conseguente invalidità delle deliberazioni e decisioni approvate.

Già dall'illustrazione dei fatti, emerge in modo assolutamente chiaro l'illegittimità della decisione assunta, cioè quella di aver individuato un "Presidente assolutamente abusivo", nella persona del consigliere anziano Emilio Guerini. Tuttavia, la delicatezza della questione impone un'ulteriore specificazione di carattere tecnico-giuridico, che procedo a sintetizzare nei seguenti punti:

- 1) Il punto di partenza dell'analisi è costituito dal comma 1°, dell'articolo 39, del D.Lgs n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), il quale stabilisce quanto segue: "*I consigli provinciali e i consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti*

¹ **Art. 5 Presidenza delle adunanze - 1.** Il presidente del consiglio comunale viene eletto tra i consiglieri comunali con le seguenti modalità: in prima votazione con i voti favorevoli pari ai 4/5 dei consiglieri assegnati al comune; in seconda votazione, da tenersi immediatamente dopo la prima votazione qualora questa avesse avuto esito negativo, con voti favorevoli pari ai 3/5 dei consiglieri assegnati al comune. Con le stesse modalità viene eletto un vice presidente. **2.** Competenze del presidente del consiglio comunale sono: • convocare e presiedere il consiglio comunale; • rappresentare il consiglio comunale; • presiedere la conferenza dei capi gruppo; • predisporre l'ordine del giorno del consiglio comunale; • stabilire il calendario delle riunioni del consiglio comunale sentita la conferenza dei capi gruppo; • fissare, previo accordo con i rispettivi presidenti, il calendario dei lavori delle commissioni consiliari; • esercitare il potere di polizia delle adunanze consiliari.

*sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio. Al presidente del consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio". A questo punto, il comma 1° stabilisce un principio importantissimo, disponendo, sempre letteralmente, quanto segue: "**Quando lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie di presidente del consiglio sono esercitate dal consigliere anziano** individuato secondo le modalità di cui all'articolo 40";*

- 2) il principio è importante, in quanto sancisce una riserva di disciplina invalicabile in favore dell'autonomia statutaria del Comune. In buona sostanza, la disposizione normativa nazionale (art. 39, comma 1°, D.Lgs n. 267/2000) prevede le funzioni vicarie di sostituzione del Presidente del consiglio (in caso di sua assenza) in favore del consigliere anziano solo "quando lo statuto non dispone diversamente", cioè quando lo Statuto non prevede una diversa ed alternativa disciplina;
- 3) ma che cosa prevede il nostro Statuto, cioè lo Statuto comunale di Crema??
- 4) E' stato in buona parte già detto. Il nostro Statuto, all'articolo 19, prevede la figura del Vice-Presidente: "*Con le stesse modalità viene eletto un Vice Presidente*". Quindi, i soggetti legittimamente deputati a espletare le delicate funzioni di convocazione, presidenza, ordine, disciplina delle sedute consiliari, etc., sono due: il Presidente e, in sua assenza, il Vice-Presidente! Non vi è assolutamente spazio per il consigliere anziano, dal momento che la disciplina statutaria lo esclude in modo espresso e inequivoco: le funzioni (art. 19) sono esercitate o dal Presidente o dal Vice-Presidente. Tertium non datur!!

Gli Statuti di altri Comuni hanno ritenuto opportuno prevedere che, in assenza di presidente e vice, l'adunanza consiliare sia presieduta dal consigliere anziano; il fatto che, in sede di approvazione dello Statuto, il Consiglio Comunale di Crema non abbia optato per tale soluzione è indice di una chiara volontà politica: abbiamo scelto un'altra e differente forma di auto organizzazione;

- 5) a ulteriore conforto dell'assoluta irragionevolezza e, soprattutto, illegittimità della decisione assunta, milita un preciso elemento di diritto, che può essere così sintetizzato: il consigliere anziano esplica un ruolo assolutamente provvisorio e transeunte nella dinamica organizzativa del Consiglio comunale. Infatti, l'articolo 40 del D.Lgs n. 267/2000, significativamente denominato "convocazione della prima seduta del Consiglio", al comma 2°, stabilisce che: "*Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, **la prima seduta è convocata dal sindaco ed è presieduta dal consigliere anziano fino alla elezione del presidente del consiglio. La seduta prosegue poi sotto la presidenza del presidente del consiglio** per la comunicazione dei componenti della giunta e per gli ulteriori adempimenti. E' consigliere anziano colui che ha ottenuto la maggior cifra individuale ai sensi dell'articolo 73 con esclusione del sindaco neo eletto e dei candidati alla carica di sindaco, proclamati consiglieri ai sensi del comma 11 del medesimo articolo 73*". Appare ben chiaro che il ruolo del consigliere anziano, nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti come Crema, è letteralmente provvisorio: questi interviene solo alla prima seduta (prima seduta!!) ed esercita funzioni di presidenza solo e assolutamente fino al momento in cui non venga eletto il Presidente (!!). Infatti, quasi a voler rimarcare l'assoluta provvisorietà della figura del consigliere anziano, la disposizione normativa primaria stabilisce che: *la seduta prosegue poi sotto la presidenza del presidente del consiglio*. Eletto il Presidente, il

consigliere anziano "scompare", non può più rientrare in gioco. E, anzi, come già detto, potrebbe avere un ruolo residuale solo nel caso in cui, assente il Presidente, non vi sia una disciplina diversa. Ma, come già ripetutamente evidenziato, lo Statuto di Crema (art. 19) prevede una siffatta diversa disciplina, contemplando la figura del Vice-Presidente quale UNICO E LEGITTIMO SOSTITUTO. Oltre, non vi è alcunchè!!

- 6) Ancora, occorre tener conto che l'interpretazione della normativa sinora illustrata, oltre a essere ragionevole e pienamente aderente alla "lettera" delle indicate disposizioni normative, trova assoluto sostegno nella dottrina. Infatti, in tema di presidenza dei Consigli comunali, viene autorevolmente evidenziato che: *"I Consigli dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, invece, sono presieduti da un Presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta, dopo la convalida. Lo statuto può prevedere l'elezione di un vicepresidente che esercita le funzioni vicarie del presidente in caso di assenza, impedimento o sospensione dello stesso. In mancanza di tale previsione, le funzioni vicarie sono esercitate dal consigliere anziano"*². Solo in mancanza della previsione di un Vice-Presidente, può attivarsi la competenza del consigliere anziano che, come già ripetutamente detto, è marginale, residuale e, soprattutto, provvisoria.

Pertanto, appare ben evidente che:

- La seduta del consiglio comunale del 23 luglio 2015 doveva considerarsi sciolta, a seguito delle dimissioni del Vice-Presidente;
- la seduta è, invece, illegittimamente proseguita sotto la presidenza di un soggetto assolutamente incompetente: il consigliere anziano;
- è assolutamente grave il fatto che le funzioni di Presidente del consiglio siano state ricoperte da un organo incompetente. Ciò, oltre che per le ragioni oggettive sinora illustrate, anche per le delicate competenze del Presidente. Infatti, questi, come ripetutamente segnalato dalla giurisprudenza, riveste un ruolo di indiscussa importanza: *"La figura del Presidente del Consiglio comunale riveste un carattere istituzionale e, di conseguenza, la revoca non può essere che causata dal cattivo esercizio di tale funzione, tale da comprometterne la neutralità, non potendo essere motivata sulla base di una valutazione fiduciaria di tipo strettamente politico. La figura del Presidente, in particolare, è posta a garanzia del corretto funzionamento di detto organo e della corretta dialettica tra maggioranza e minoranza, per cui la revoca non può essere causata che dal cattivo esercizio della funzione, in quanto ne sia viziata la neutralità e deve essere motivata perciò con esclusivo riferimento a tale parametro e non ad un rapporto di fiducia"*³. Un ruolo di assoluta centralità e importanza, quale quello di Presidente del Consiglio comunale, tutelato in modo severo dalla giurisprudenza, affinché venga esercitato in modo imparziale e trasparente, è

² *Gli Organi di Governo Locale - Il Procedimento Deliberativo Degli Organi Istituzionali* (Prof. Vincenzo Cerulli Irelli, Dott. Riccardo Narducci e Prof. Claudio Rossano). In tal senso, pure Barusso Eduardo, "Diritto degli Enti Locali", pp. 180-181.

³ Tar Puglia, sez. Lecce I[^], 20 febbraio 2014, n. 528.

stato ricoperto da un soggetto assolutamente incompetente (il consigliere anziano Guerini) e privo dell'indispensabile legittimazione;

- dispiace che al consigliere Guerini sia stata fatta assumere tale responsabilità. Parimenti, dispiace che Egli ora debba rispondere in prima persona della vistosa e grave illegittimità posta in essere. Tuttavia, tale situazione era stata ben evidenziata a tutti e, in particolare, al Sindaco e al Segretario Generale, invitandoli ripetutamente a prendere atto della medesima e a non far proseguire la seduta. Purtroppo, se i saggi consigli non vengono seguiti, i soggetti responsabili non possono, poi, invocare un'assenza di colpa!
- tutto ciò è stato fatto al solo scopo di far continuare un'assemblea consiliare, che non poteva continuare! In tale atteggiamento, purtroppo, non è possibile non accertare una chiara intenzionalità, che ne aggrava la colpa;
- è evidente che chi ha adottato tale scelta, del tutto ingiustificata e illegittima, si è assunto la gravosa responsabilità non solo della scelta medesima. Infatti, l'illegittima prosecuzione dell'adunanza consiliare trascina con sé, nel "gorgo dell'illegittimità", tutte le decisioni e deliberazioni assunte. Una decisione gravissima, foriera di conseguenze ancor più gravi;
- quand'anche, inoltre, si fosse voluta porre in essere una discutibile eccezione allo Statuto, il Consiglio Comunale avrebbe dovuto essere chiamato a votare tale procedura, ma nemmeno ciò è avvenuto;
- quanto, infine, al principio della "continuità amministrativa", invocato per giustificare una scelta illegittima, non pare applicabile alla fattispecie, trattandosi di principio utile a evitare che si interrompano effetti già prodotti da atti amministrativi già assunti, in genere riferiti ad amministrazioni precedenti.

Proprio in ragione della gravità della situazione creatasi e degli ancor più gravi effetti relativi alle decisioni assunte, mi permetto di disturbare l'Onorevole Prefettura, affinché, nell'esercizio dei Suoi poteri, intervenga.

Occorre, al più presto, ripristinare la legalità violata. Occorre che il Presidente del Consiglio Comunale (c'è e deve esercitare responsabilmente i Suoi poteri!) convochi immediatamente una nuova seduta consiliare, ove procedere all'elezione del nuovo Vice-Presidente e all'annullamento, in via di autotutela (art. 21-nonies, legge n. 241/1990), delle deliberazioni illegittimamente assunte. Ciò, al fine di consentire che i medesimi punti, illegittimamente approvati (in conseguenza dell'impossibilità giuridica di far continuare la seduta!) vengano legittimamente esaminati e discussi ed eventualmente approvati.

Siffatta soluzione risponde all'insopprimibile necessità non solo di rimediare alla situazione di totale illegittimità creatasi, ma anche di evitare maggiori e più gravose responsabilità, connesse alla "sorte" delle deliberazioni assunte in una seduta illegittimamente perpetuata

Occorre un atto di responsabilità, frutto di una ponderata valutazione della gravissima situazione creatasi. Mi auguro che tale necessario sentimento di ponderata attenzione alberghi nella mente e nell'animo dei soggetti che hanno permesso tale illegalità.

Confido, vivamente, nella indiscussa autorevolezza e capacità della Prefettura di poter ingenerare, in capo ai soggetti responsabili, un necessario e salutare ripensamento, volto a ricondurre l'azione del supremo organo comunale nell'alveo della legalità, ora irrimediabilmente compromessa. Ciò, nella speranza di non dover essere costretto, quale consigliere comunale, a presentare ricorso al Tar, territorialmente competente, al fine di tutelare le mie prerogative di status e di funzioni, irrimediabilmente vulnerate dall'attuale situazione.

Anche in ragione dell'assoluta gravità della situazione determinatasi, chiedo immediata audizione a Sua Eccellenza il Prefetto, ringraziandoLo sin da ora per la Sua sicura attenzione ed il Suo autorevole intervento.

Un caloroso saluto.

Antonio Agazzi

Sottoscrivono la richiesta anche i seguenti Consiglieri del Comune di Crema:

Cremona, 03 Agosto 2015