

SULLA CORRETTA INTERPRETAZIONE DELLA DISPOSIZIONE CONTENUTA NELLA BOZZA DI DECRETO LEGGE IN MATERIA DI SEDUTE DI GIUNTA E CONSIGLIO SENZA COMPRESENZA FISICA DEI COMPONENTI E DEL SEGRETARIO

15 marzo 2020

Corrado Grimaldi

Segretario generale del Comune di Lucca

Antonio Le Donne

Segretario generale del Comune di Palermo

In questi ultimi giorni circola una proposta di Decreto Legge, a quanto sembra di prossima adozione, nella quale, con pregevole scatto innovativo, si dispone in materia di sedute di organi politico-amministrativi collegiali a distanza.

La proposta ha acceso un dibattito concernente la previsione della compresenza fisica, ai fini della validità della seduta, del presidente dell'organo collegiale e del segretario del medesimo, svincolando solo gli altri componenti del collegio dall'obbligo di essere fisicamente presenti nel luogo in cui lo sono i due predetti soggetti.

Tale previsione, scaturita in un contesto caratterizzato da una forte componente emergenziale è stato letto da taluni in modo da ritenerlo sostanzialmente elusivo della finalità che lo stesso intendeva perseguire, nonché ingiustamente vessatorio nei confronti dei due soggetti obbligati alla compresenza.

A ben vedere, il dibattito è stato però condizionato fortemente da una lettura caratterizzata da un meccanismo logico non corretto.

Brevemente chiariamo i motivi che ci inducono a ritenere che la disposizione abbia un'altra interpretazione, ben più coerente con il sistema delle autonomie e con i principi ordinamentali, nonché con la ineludibile finalità della transizione al digitale della attività della Pubblica Amministrazione, non più elemento "decorativo" della stessa, bensì "costitutivo" della legittimità sostanziale della sua azione.

Prima di procedere chiariamo che utilizzeremo distintamente i concetti di:

- "disposizione", intesa come enunciato linguistico di senso compiuto;
- "norma", intesa come prodotto del processo ermeneutico, cioè esito della interpretazione effettuata sull'enunciato linguistico.

Ne consegue che dal medesimo enunciato linguistico, a seconda della interpretazione data, possono nascere più norme, delle quali una sola appare essere la più coerente con l'ordinamento giuridico vivente.

Ebbene:

- la disposizione (*rectius*: la proposta di disposizione) succitata è la prima ed unica "norma statale" che disciplina specificamente la fattispecie delle sedute di Consiglio e Giunta effettuate in remoto, mediante videoconferenza;
- essa, con la clausola di salvezza espressa ("*i consigli e le giunte comunali che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza*") consolida con disposizione statale ex post la competenza regolamentare degli enti in materia, ma al contempo e per motivi di coerenza sistematica e perequazione, legittima anche il potere regolamentare ordinario ed a regime sulla stessa fattispecie;
- in particolare, il citato enunciato linguistico "*i consigli e le giunte comunali che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza*" si interpreta nel senso che "i consigli e le giunte che

ANCORA non abbiano...” giacché è contrario a ragionevolezza che la disciplina adottata prima del Decreto Legge la si ritenga, correttamente, legittima, mentre non sia più possibile adottarla a maggior ragione ora che la disposizione di rango statale lo prevede, consolidandola nell’ordinamento; evidentemente non può essere così;

- consegue da quanto precede che in qualunque momento futuro sia sempre possibile adottare un regolamento e che tale regolamento sia dunque svincolato dalla peculiare conformazione che caratterizza invece la disciplina emergenziale: a) veicolo normativo: atto monocratico invece che regolamento collegiale; b) organo decisorio: Sindaco invece che Giunta; c) termine: la scadenza del periodo emergenziale invece che fino a diversa decisione futura dell’organo competente; d) modalità: compresenza fisica residuale necessaria di sindaco e segretario invece che dissoluzione definitiva del vincolo della compresenza fisica;

Da quanto detto sin qui emerge che le due (*rectius*: tre) situazioni, quindi, che possono legittimamente verificarsi rispetto al momento della entrata in vigore del Decreto Legge sono le seguenti:

1) enti che abbiano già in precedenza regolamentato la materia, che applicano tale disciplina interna di dettaglio da essi stabilita a regime (dunque anche dopo la cessazione dello stato di emergenza e fino a modifica);

2) enti che NON abbiano già in precedenza regolamentato la materia:

2a) possono effettuare direttamente e temporaneamente le sedute in remoto, nel rispetto delle disposizioni, anche di dettaglio, della norma emergenziale, senza necessità di alcuna normativa regolamentare, ma solo con minima disciplina - non regolamentare - attuativa monocratica (Presidente/Sindaco). Tale facoltà viene meno con la cessazione della situazione di emergenza;

2b) possono disciplinare autonomamente la materia anche a regime con apposito regolamento approvato dall’organo collegiale, sulla base della legittimazione ordinaria seppur confermata da una norma di tipo emergenziale, ma senza i limiti o vincoli di dettaglio previsti dalla stessa norma. In specie, in tale caso si potrà prevedere sedute completamente in remoto, con tutti i soggetti legittimati a partecipare a distanza (sindaco/presidente e segretario compresi).

In conclusione, si richiama il principio secondo il quale l’ordinamento giuridico impone che ogni disposizione deve essere interpretata nel senso che essa produca una norma idonea a conseguire gli obiettivi per la quale essa è preordinata.

Ebbene, se dovesse essere applicata la interpretazione secondo la quale le ipotesi scaturenti dal Decreto Legge dovessero essere soltanto quelle contrassegnate dai numeri 1 e 2a, ciò comporterebbe la impossibilità di attuare la disposizione in un Comune in cui Sindaco (e suo vice) e Segretario generale (e suo vice) fossero per vari motivi impossibilitati ad assicurare la compresenza.

Ne consegue che una diversa interpretazione ed applicazione della disposizione di cui trattasi comporterebbe l’impossibilità materiale di fruire in concreto della facoltà concessa per decreto, tranne ipotizzare la ammissibilità che in assenza dei due (quattro) soggetti citati possa intervenire, per quelli politici, l’assessore anziano, e, per il segretario titolare, uno a scavalco appositamente nominato. Evenienza che invece di semplificare le procedure, evidentemente le aggraverebbe, e non poco, incappando palesemente nel divieto ordinamentale di aggravamento del procedimento, chiaramente estensibile, come principio, al caso in esame.

Pertanto, la proposta di Decreto Legge deve essere intesa nel senso che sia sempre possibile per l’organo collegiale adottare un regolamento che disciplini in modo compiuto ed esteso una modalità a distanza di effettuazione delle sedute collegiali, laddove, invece, uno strumento emergenziale come l’atto monocratico del sindaco o del presidente del consiglio consente solo quanto previsto dalla disposizione in parola; e che tale scelta è rimessa alla autonoma decisione dell’Ente, in considerazione delle condizioni di fatto e di diritto nelle quali si trova ad operare.

Allegata bozza di deliberazione di Giunta e annesso regolamento.