

Città di Torino
Servizio Centrale Consiglio Comunale
Centro di Documentazione

**ANALISI DELLA DISCIPLINA DEI DIRITTI DEI
CONSIGLIERI COMUNALI NELLE CITTÀ DI TORINO –
MILANO - NAPOLI – GENOVA – FIRENZE - BOLOGNA –
VENEZIA**

Torino, lì 20 novembre 2009

Analisi della disciplina dei diritti dei Consiglieri comunali nelle città di Torino – Milano - Napoli – Genova – Firenze - Bologna – Venezia.

La presente relazione tratta le modalità procedurali, attraverso le quali si esplicano i diritti dei Consiglieri Comunali, già in precedenza esaminati secondo la legislazione nazionale, la dottrina e la giurisprudenza in materia.

Le forme, i tempi e i criteri di queste modalità sono disciplinate nei Regolamenti dei Consigli Comunali attuativi degli Statuti delle città.

Dall'esame degli istituti giuridici relativi ai diritti dei Consiglieri Comunali delle città di Torino, Milano, Napoli, Genova, Firenze, Bologna, Venezia, risulta che in alcuni Regolamenti dei Consigli Comunali la materia trattata sia più articolata che in altri o non disciplinata espressamente.

L'analisi inizia dall'esame del *potere di concorrere alla convocazione del Consiglio Comunale su richiesta dei Consiglieri* e prosegue con la disamina dei seguenti istituti: *II. la proposta di deliberazione* relativamente al diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio, *III. il diritto di presentare interrogazioni*, *IV. interpellanze*, *V. mozioni*, *VI. il diritto di chiedere la parola per fatto personale*, *VII. il diritto di ottenere tutte le notizie ed informazioni utili per lo svolgimento del mandato*, *VIII. il diritto di prendere visione dei provvedimenti adottati dall'ente e degli atti preparatori in essi richiamati*, *IX. il diritto di impugnazione delle deliberazioni consiliari*.

I. Il Potere di concorrere alla convocazione del Consiglio Comunale su richiesta dei Consiglieri

Questo potere è espressamente riconosciuto nei Regolamenti dei Consigli Comunali delle città di seguito elencate:

- A Torino l'art. 87, c.1 ne contempla la possibilità se la richiesta viene effettuata con carattere di straordinarietà, da un quinto dei Consiglieri¹.
- A Milano l'art. 17, c.1 tratta della facoltà di richiedere la convocazione del Consiglio Comunale, sottoscritta, anche qui, come per Torino, da almeno un quinto dei Consiglieri. Il comma 2 specifica i termini dell'effettuazione della convocazione decorrenti dall'acquisizione della richiesta².
- A Napoli gli art. 22 e 23 enunciano le modalità procedurali della possibilità di convocare il Consiglio, su richiesta di almeno un terzo dei Consiglieri in carica³. Questo disposto non si inserisce perfettamente nel sistema delle fonti subordinate alla normativa nazionale. Infatti, da un'analisi comparata del Regolamento del Consiglio Comunale di Napoli con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si nota che la disciplina qui riportata non è in linea con la normativa nazionale: il comma 2, dell'articolo 39 del T.U.E.L. stabilisce che il presidente del consiglio comunale è tenuto a riunirlo "quando lo richiedano un quinto dei consiglieri".

¹ Regolamento del Consiglio Comunale di Torino, art. 87 - Sessioni straordinarie e sessioni straordinarie d'urgenza - , c.1: "Sono sessioni straordinarie quelle convocate dal Presidente su richiesta, ai sensi di legge, del Sindaco o di un quinto dei Consiglieri".

² Regolamento del Consiglio Comunale di Milano, art. 17 - Facoltà di richiedere la convocazione del Consiglio comunale - , c.2: "La richiesta di convocazione del Consiglio, sottoscritta da almeno un quinto dei Consiglieri assegnati ovvero dal Sindaco, è indirizzata al Presidente del Consiglio e comprende l'indicazione specifica ed esauriente degli argomenti da inserire nel programma dei lavori".

³ Regolamento del Consiglio Comunale di Napoli: art. 22 - Convocazione straordinaria - "Il Consiglio comunale può riunirsi in seduta straordinaria tutte le volte che se ne presenti la necessità su richiesta di almeno un terzo dei Consiglieri in carica". Art. 23 "La richiesta è effettuata di norma per iscritto con l'indicazione dell'oggetto e dei motivi di urgenza. Tuttavia è ammessa la possibilità che la domanda sia fatta oralmente al Sindaco dai Consiglieri in persona. In tal caso è redatto verbale dal Segretario e controfirmato dai richiedenti. La richiesta è sottoposta con urgenza alla Giunta che fissa la data di convocazione del Consiglio, entro dieci giorni dalla richiesta".

Dato che la *ratio* della normativa nazionale è quella di mettere a disposizione dei Consiglieri Comunali strumenti che li agevolino nell'esercizio del loro mandato elettorale, non si può, da parte di una fonte secondaria, ridurre tali garanzie. Perciò, alla luce di queste considerazioni, non sarebbe sbagliato consentire che il potere di concorrere alla convocazione del Consiglio Comunale fosse esercitato dal quinto dei Consiglieri in carica, disapplicando così la normativa regolamentare a favore di quella contenuta nel T.U.E.L.

- A Bologna l'art.6 alla lettera c del comma 2 specifica la possibilità di convocazione, del Consiglio, per effetto di almeno un quinto dei Consiglieri, calcolato secondo il criterio dell'arrotondamento per difetto.
- A Firenze il comma 1 dell'art. 50 tratta la possibilità di convocare d'urgenza il Consiglio. L'art.15, c.3 dello statuto specifica che: "Il Consiglio comunale è altresì convocato, su richiesta del Sindaco, da un quinto dei Consiglieri comunali...".
- Lo Statuto del Comune di Venezia, al comma 6 dell'articolo 5/bis dispone che il Presidente del Consiglio sia tenuto a convocarlo quando lo richiedano un quinto dei Consiglieri, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste.

Nei Regolamenti dei Consigli Comunali di Torino e Napoli, la disposizione è contenuta anche nell'ambito della disciplina regolamentare sulla proposta di mozione.

- A Torino, infatti, il comma 4 dell'art. 46 stabilisce che l'esame della proposta di mozione può costituire argomento per la richiesta di convocazione del Consiglio Comunale sottoscritta da un quinto dei Consiglieri.
- A Napoli, l'art. 54 enuncia il caso in cui la mozione sia stata presentata da più di un terzo dei Consiglieri e contenga anche la richiesta di convocazione del Consiglio, questa deve avvenire entro 10 giorni dalla data di presentazione della mozione.

II. Il secondo istituto giuridico da trattare concerne la **presentazione della proposta di deliberazione**.

I Regolamenti dei Consigli Comunali di Torino, Milano, Genova, Firenze, Bologna disciplinano espressamente le modalità procedurali mentre per Venezia e Napoli la materia è trattata negli Statuti.

- A Torino l'art. 34 (commi 1,2,3,4) stabilisce che le proposte di deliberazione possono essere presentate dai Consiglieri con il supporto tecnico necessario degli uffici comunali, nei termini previsti dalla legge e dallo Statuto.
- A Milano il Regolamento all'art. 25 "deliberazioni di iniziativa consiliare e mozioni", al comma 1, rileva che ogni Consigliere può presentare proposte di deliberazione.
- A Genova l'art. 51, contempla al comma 1 il diritto di iniziativa dei Consiglieri esercitato anche mediante la presentazione di proposte di deliberazione.
- A Firenze l'art. 40, al comma 1 esplicita il diritto di iniziativa dei Consiglieri mediante la presentazione delle proposte di deliberazione.
- A Bologna il comma 1 dell'art. 53 tratta il diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio comunale e indica l'esercizio di tale diritto nella presentazione della proposta di deliberazione.
- Lo Statuto del Comune di Venezia al Capo II "Attribuzione degli organi del Comune" dell'art. 4, comma 2 stabilisce che il diritto di iniziativa della presentazione delle proposte di deliberazione spetta al Sindaco, alla Giunta ed ai singoli Consiglieri.
- Lo Statuto del Comune di Napoli, al comma 1 dell'art. 36 "I Consiglieri" tratta del diritto di iniziativa dei Consiglieri relativamente a tutti gli atti di competenza del Consiglio.

III. Il **diritto di presentare interrogazioni** è presentato, con contenuti simili, nei Regolamenti dei Consigli Comunali di tutte le città esaminate, laddove ne sono esplicitate espressamente le modalità procedurali.

- A Torino all'art. 57 c.1 "Contenuto, forma e presentazione delle interrogazioni"⁴.
- A Milano all'art. 23 c.1 "Facoltà di presentare interrogazioni"⁵.
- A Napoli all'art. 52 "Interrogazioni"⁶
- A Genova l'art. 53 comma 1 tratta del diritto dei Consiglieri e delle Consigliere di presentare le interrogazioni e gli articoli 54 e 55 ne disciplinano le modalità.
- A Firenze, all'art. 42, il comma 1 esplicita la facoltà del Consigliere di rivolgere al Sindaco interrogazioni e interpellanze. Il comma 4 tratta il carattere di urgenza specificato dalla motivazione scritta. I commi 5,6,7,8 riguardano le risposta alle interrogazioni.
- A Bologna, all'art. 56 il comma 1 tratta del diritto dei Consiglieri 'di presentare alla Direzione generale e ai direttori di settore domande scritte per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato relativo al comportamento degli uffici e dei servizi'.
- A Venezia i commi 2,5,6 dell'art. 7 disciplinano le modalità di presentazione e la tempistica di questo istituto relativamente alla figura del Consigliere (c.2: 'Un Consigliere che intenda rivolgere un'interrogazione ne fa domanda per iscritto...'; c.5: 'L'interrogante non potrà parlare sulla propria interrogazione se non dopo che il Sindaco, o chi per esso, vi abbia dato risposta...Il tempo non potrà eccedere i 5 minuti'; c.6: 'ogni Consigliere può firmare interrogazioni ...presentate da altri').

IV. L'istituto del **diritto di presentare interpellanze** è disciplinato nei Regolamenti dei Consigli Comunali delle città esaminate con analoghe modalità:

- A Torino, l'art. 59 al comma 1 tratta l'argomento rilevando che l'interpellanza consiste nella domanda rivolta al Sindaco in forma scritta, sottoscritta da uno o più consiglieri comunali su materie di competenza del Comune.
- A Napoli, l'art. 53 esplicita che per l'interpellanza valgono le stesse norme delle interrogazioni. Essa viene definita come domanda rivolta al Sindaco o alla Giunta per conoscere i motivi in base ai quali siano stati adottati determinati atti o provvedimenti in merito ad un determinato problema.
- A Genova, l'art. 57, c.1 sottolinea che i I Consiglieri e le Consigliere hanno diritto di presentare al Sindaco interpellanze su argomenti che riguardino direttamente le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Consiglio Comunale e le altre competenze ad esso attribuite dalla legge e dallo Statuto. L'interpellanza è presentata per iscritto senza obbligo di motivazione. Il c. 3 tratta la tempistica della risposta sia per la Giunta che per l'interpellante (non deve essere superiore ai cinque minuti) e la facoltà di replica (non superiore ai tre minuti).
- A Firenze, i commi 4 e 5 dell'art. 42 disciplinano la materia sia per il Consigliere interrogante che interpellante.
- A Bologna i commi 1,2,3,4,5 dell'art. 57 disciplinano le modalità di presentazione e di risposta delle interpellanze. Il c.1 tratta del diritto dei Consiglieri di presentarle. Il

⁴ Regolamento del Consiglio Comunale di Torino, art. 57 c.1: "L'interrogazione consiste nella domanda rivolta al Sindaco in forma scritta, da uno o più consiglieri comunali, al fine di ottenere informazioni su materie di competenza comunale, conoscere le motivazioni dell'azione dell'amministrazione o i suoi intendimenti, e le sue posizioni su questioni d'interesse cittadino".

⁵ Regolamento del Consiglio Comunale di Milano, art.23, c.1: "Ogni Consigliere può presentare interrogazioni su argomenti che concernono l'attività del Comune e degli Amministratori o che riguardano la vita culturale, sociale e civile della città ed i suoi rapporti con altre istituzioni".

⁶ Regolamento del Consiglio Comunale di Napoli, art. 52: "l'interrogazione consiste nella domanda rivolta al Sindaco o alla Giunta per ottenere informazioni sull'azione o sui proponenti dell'Amministrazione...".

c. 2 disciplina la tempistica e la risposta del Sindaco e degli Assessori delegati per materia: la trattazione deve avvenire di norma nei trenta giorni dalla loro presentazione. E' facoltà dell'interpellante chiedere che, in alternativa alla trattazione in Consiglio, all'interpellanza venga data risposta scritta entro quindici giorni dalla presentazione. Il c.3 tratta la facoltà di illustrare le interpellanze per un tempo non superiore a cinque minuti per ciascuna interpellanza. Il c.4 esplicita che qualora l'interpellante sia assente, all'interpellante viene data risposta scritta entro 15 giorni dalla seduta in cui è stata posta in trattazione.

- Venezia: i commi 1,2,3,4,5,6,7,8 dell'art.8 disciplinano le procedure relative al diritto dei Consiglieri di presentare interpellanze.

V. Il diritto dei Consiglieri Comunali di presentare le proposte di mozione è disciplinato in tutti i Regolamenti dei Consigli comunali delle città esaminate e, contestualmente, in riferimento al diritto di iniziativa dei Consiglieri, è indicato nei relativi Statuti:

- A Torino l'art. 46, comma 1 recita. 'le proposte di mozione possono essere presentate al Consiglio Comunale da ogni componente del Consiglio stesso'. L'art. 47 tratta delle mozioni con procedura d'urgenza sottoscritte da almeno un terzo dei Componenti del Consiglio. Lo Statuto al Titolo III - Organi del Comune - tratta all'art. 28 "Consiglieri Comunali", c. 1, la presentazione della mozione nell'ambito dei diritti di iniziativa dei Consiglieri su ogni questione di competenza del Consiglio.
- A Milano l'art. 23 disciplina le azioni procedimentali ai commi 2,3,4. L'art. 25 al comma 2 esplicita le mozioni di indirizzo ('al fine di impegnare la giunta su materie di competenza della Giunta stessa') e le mozioni per promuovere una deliberazione da parte del Consiglio. Il comma 3 disciplina la forma e le modalità di discussione.
- A Napoli questo diritto è disciplinato all'art. 54 in connessione con la richiesta di convocazione del Consiglio Comunale e con la trattazione dello stesso oggetto delle interrogazioni e delle interpellanze⁷.
- A Genova l'articolo 53 del Regolamento del Consiglio Comunale al comma 1 tratta l'istituto del diritto dei Consiglieri di presentare le mozioni. Il comma 3 dell'art. 58 disciplina l'ammissibilità delle mozioni. L'art. 59 la discussione e la votazione di esse; il comma 4 specifica il tempo di dieci minuti, per la replica del Sindaco e degli Assessori, e il comma 5, rileva quello di tre minuti (fino a dieci minuti qualora siano stati presentati ordini del giorno collegati alla mozione) per la dichiarazione di voto sulla mozione effettuata da un Consigliere per ciascun gruppo.
- A Firenze il Reg. del C.C., al comma 1 dell'art. 43 contempla il diritto del Consigliere di promuovere la discussione in Consiglio attraverso la presentazione di mozioni.
- A Bologna il comma 2 dell'art. 59 stabilisce che la mozione deve essere firmata da almeno un quinto dei Consiglieri. Il comma 3 rileva che la mozione è disciplinata dalle norme previste per tutte le altre proposte. La Conferenza dei Capigruppo in sede di definizione dei lavori, stabilisce la seduta nella quale essa verrà discussa.
- A Venezia questo diritto è descritto all'art. 9 del Reg. del C.C.: il comma 1 rileva che ogni Consigliere può presentare una mozione intesa a promuovere una deliberazione da parte del Consiglio. Il comma 5 specifica che gli interventi, comprensivi delle dichiarazioni di voto dei Consiglieri, si effettuano nei limiti dei 5 minuti ciascuno.

⁷ Regolamento del Consiglio Comunale di Napoli, art 54: "...Nel caso in cui la mozione sia stata presentata da più di un terzo dei Consiglieri e contenga anche la richiesta di convocazione del Consiglio, questa deve avvenire entro 10 giorni dalla data di presentazione della mozione...Le interpellanze e le interrogazioni sullo stesso oggetto cui si riferiscono le mozioni, vengono assorbite dalla discussione sulle mozioni stesse ed i presentatori di esse vengono iscritti a parlare dopo i primi firmatari delle mozioni".

VI. Il diritto di chiedere la parola per fatto personale:

Il diritto relativo alla richiesta di parola per l'attribuzione di fatti non veri o di opinioni contrarie a quelle espresse è disciplinato, con analoghe modalità, ma non sempre le stesse durate temporali, per l'esplicazione del diritto di parola, nei regolamenti dei Consigli Comunali delle città di Torino, Milano, Napoli, Genova, Firenze, Bologna.

- A Torino, Il comma 2 dell'art. 120 esplicita che “ogni componente del Consiglio, può richiedere la parola per fatto personale in relazione a giudizi formulati nei suoi confronti da altri anche in sua assenza, o riportati da organi di informazione. Chi vuole intervenire deve chiedere la parola al Presidente, indicando il fatto di cui trattasi. Il Presidente informa il Consiglio della richiesta e, se si è nella fattispecie del fatto personale, concede la parola al richiedente, per un tempo non superiore a tre minuti”.
- A Milano⁸ questo diritto è trattato all'art. 56, commi 1,2,3,4,5 del Regolamento del Consiglio Comunale
- A Napoli l'art. 43 del Regolamento del Consiglio Comunale stabilisce che gli interventi sul fatto personale non possono durare più di dieci minuti.
- A Genova Il comma 5 dell'art. 21, specifica che gli interventi non possono durare più di cinque minuti per l'argomentazione delle proprie ragioni e tre minuti per le risposte a chi ha preso la parola per fatto personale.
- A Firenze all'art. 73 (commi1,2,3), è trattato, come per le altre città, nell'ambito della sezione del regolamento sul funzionamento del Consiglio Comunale.
- A Bologna l'art. 31 “Richiesta della parola per fatto personale” ai commi 1,2,3 disciplina la materia sul fatto personale.
- A Venezia l'argomento è inserito all'art. 16 “Mozione d'ordine o per fatto personale” del Regolamento del Consiglio Comunale. Il comma 1 specifica che sia per la mozioni d'ordine che per il fatto personale “non si può mai negare la parola; si può toglierla quando chi l'ha avuta divaga dall'argomento o vi si intrattiene per oltre quindici minuti”.

⁸ Regolamento del Consiglio Comunale di Milano, art. 56 - Fatto personale.

1. “Sussiste il fatto personale quando un Consigliere sia censurato per la propria condotta o gli vengano attribuite opinioni diverse da quelle espresse”. 2. “Chi chiede la parola per fatto personale deve precisarne la ragione e il Presidente decide circa il suo fondamento”. 3. “Se la decisione del Presidente non sia accettata dal richiedente decide il Consiglio senza discussione”. 4. “Non è ammesso, col pretesto di fatto personale, ritornare su una discussione chiusa, fare apprezzamenti sui voti del Consiglio o comunque discuterli”. 5 “Quando nel corso di una discussione un Consigliere sia accusato di fatti che ledano la sua persona può chiedere la costituzione di un Comitato di Consiglieri che giudichi il fondamento dell'accusa” 6. “Il Presidente, sentita la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, propone al Consiglio la costituzione del Comitato al quale può essere assegnato un termine per riferire”.

VII. Diritto di ottenere tutte le notizie ed informazioni utili per lo svolgimento del mandato. Questo diritto è trattato analogamente, nei Regolamenti dei Consigli Comunali di Torino⁹, Milano¹⁰, Genova¹¹, Firenze¹², Bologna¹³. A Napoli e a Venezia, questo istituto non è espressamente disciplinato.

Il diritto di informazione e di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti amministrativi e alle informazioni, in possesso dell'amministrazione, è disciplinato in funzione all'utilizzo dell'esercizio del mandato elettorale che l'amministratore locale svolge.

VIII. Il diritto di prendere visione dei provvedimenti adottati dall'ente e degli atti preparatori in essi richiamati è disciplinato nei regolamenti dei Consigli comunali di Torino, Milano, Genova, Firenze, Bologna, nell'ambito del diritto di accesso e di informazione dei Consiglieri Comunali, al fine di ottenere notizie e informazioni utili all'espletamento del loro mandato. Il diritto in parola è dunque inteso come specificazione di quello precedentemente richiamato nel paragrafo VII.

IX. Il diritto di impugnare le deliberazioni consiliari non è disciplinato esplicitamente nei Regolamenti dei Consigli Comunali; è connesso all'istituto che contempla il diritto di informazione e di controllo sugli atti del Comune; quindi è facoltà riconosciuta dagli Statuti delle città, nell'ambito del diritto di iniziativa dei Consiglieri Comunali, *lato sensu* intesa.

⁹ Regolamento del Consiglio Comunale di Torino, Capo VI - diritto di informazione del consiglio e dei consiglieri.

Articolo 65, c.1 "I consiglieri comunali hanno diritto di prendere visione e di ottenere copia dei documenti, nonché di ottenere tutte le altre notizie ed informazioni in possesso dell'amministrazione, utili all'esercizio del mandato". Art. 70, c. 1: "I Consiglieri comunali, per l'esercizio del proprio mandato, hanno diritto d'accesso a tutte le sedi e le strutture utilizzate dal Comune per lo svolgimento delle attività d'istituto"

¹⁰ art. 15 del Regolamento del Consiglio Comunale di Milano - Diritto di informazione e di accesso -.

1. "I Consiglieri comunali che intendano ottenere notizie ed informazioni utili all'espletamento del proprio mandato si rivolgono direttamente all'Assessore competente, al Segretario Generale o ai responsabili di uffici, di aziende o istituzioni, nonché agli Uffici di Presidenza o alle Direzioni Generali delle società miste per quanto concerne gli atti societari sui quali il Consiglio comunale è chiamato a pronunciarsi".

¹¹ A Genova l'art. 52,c.1 stabilisce che i Consiglieri esercitano il diritto di informazione e di accesso agli atti e documenti del Comune e delle Aziende ed Enti dipendenti utili all'esercizio del loro mandato.

¹² A Firenze, il comma 2 dell'art. 41 - Diritto di informazione e di accesso - tratta l'argomento: "I Consiglieri, per l'espletamento del mandato, hanno altresì diritto di ottenere dalle aziende speciali, dai consorzi, dalle istituzioni e dagli altri enti che hanno una partecipazione del Comune, nonché dalle società in cui il Comune abbia partecipazioni azionarie, tutte le notizie, la documentazione e tutte le informazioni in loro possesso, con obbligo di osservare il segreto nei casi previsti dalla legge. Le richieste possono essere inoltrate tramite la Presidenza del Consiglio comunale".

¹³ A Bologna l'art. 54, c.1 stabilisce che i Consiglieri hanno diritto di prendere visione e di ottenere copia dei documenti, nonché di ottenere tutte le altre notizie ed informazioni in possesso dell'amministrazione, utili all'esercizio del mandato.