



CITTA di MAGENTA

SEGRETERIA GENERALE

Magenta, data e protocollo come da segnatura

Alle Consigliere Comunali di
PROGETTO MAGENTA
Sig.ra Silvia MINARDI
Sig.ra Valentina CAMPANA
Pec: minardi.silvia@pec.comunedimagenta.it

Al Sig. SINDACO del Comune di Magenta
Dott. Luca DEL GOBBO
SEDE

Al Sig. Presidente del Consiglio Comunale di Magenta
Sig. Luca Alberto ALOI
SEDE

**OGGETTO: Nota pervenuta a mezzo PEC in data 22.04.2025 prot. 21356/2025 dalla Cons. Minardi Progetto Magenta avente ad oggetto “Lettera per dott.ssa Naverio”.
Formulazione di parere ai sensi e per gli effetti dell’art. 97/2 TUEL.**

La sottoscritta **Dott.ssa Diana Rita Naverio, Segretario Generale del Comune di Magenta**, nell’esercizio delle proprie funzioni di assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi dell’Ente attribuitele ai sensi dell’art. 97/2 del TUEL, vista la “lettera” predisposta in data 22/04/2025 e registrata al protocollo com.le n. 21356/2025 dalla Cons. Minardi ed attribuibile, per apposizione di nominativi espressi nella stessa, alle Cons. Minardi e Campana Consigliere di “Progetto Magenta”, **formula al riguardo le seguenti argomentazioni** corredate del relativo parere ai sensi e per gli effetti dell’art. 97/2 TUEL, appena sopra richiamato, pur non rinvenendo nella “lettera” in oggetto alcuno degli atti tipici di competenza del Consigliere Comunale *ex art. 12 comma 2 lettera b) del vigente Statuto Comunale.*

In primo luogo si evidenzia come la rendicontazione sommaria, definita analisi, riportata nella “lettera”, non corrisponda alle risultanze d’ufficio che si allegano alla presente (**sub A**) e dalle quali è agevole desumere che le Deliberazioni della Giunta Comunale approvate con la presenza da remoto di almeno un assessore sono state numero 40 su complessive 218 nel 2024 (8 sedute miste rispetto a 49 sedute annuali) e pari a numero 17 su 62 dall’inizio del corrente anno 2025 fino ad oggi (6 sedute miste su 16 a tutt’oggi).

Si prende quindi atto della significatività da Voi attribuita a tale dato statistico sebbene, per l’incarico che la sottoscritta riveste all’interno della Giunta Comunale, sia del tutto ininfluenza la modalità di svolgimento mista delle sedute in considerazione dei poteri discrezionali spettanti in merito al Presidente della Giunta stessa, da esercitarsi nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti, e – peraltro ed in concreto - assunti sempre con il massimo rigore nella valutazione delle contingenze presupponenti la fattispecie di cui trattasi.

Non va sottaciuto inoltre che – come pure rilevabile dall'allegato A) sopracitato – l'intera compagine di Giunta non si è mai riunita interamente da remoto.

Ma di questa diversità di ruoli sono certa abbiate cognizione ma non piena contezza, considerato che la “lettera” a Voi attribuibile per apposizione di nominativi ivi espressi, è indirizzata altresì ma unicamente per conoscenza al Sindaco e in modo asistematico al Presidente del Consiglio Comunale.

Sia consentita alla sottoscritta solo una piccola precisazione in ordine al ruolo rivestito nel Comune di Magenta, segnalandoVi di non ricoprire più, da anni ormai, la carica di Direttore Generale atteso che tale figura è stata soppressa dall'articolo 2 comma 186 della Legge n. 191/2009 come modificato dall'art. 1 comma 1-quater lettera d) del D.L. 28 gennaio 2010 n. 2 convertito con modificazioni dalla Legge 26 marzo 2010 n. 42 (ad eccezione dei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti).

In secondo luogo occorre soffermarsi con attenzione sulle asserzioni contenute nel prosieguo della “lettera”, che muovono dal presupposto che l'unica disciplina per il funzionamento dell'organo collegiale Giunta sia quella contenuta nella Deliberazione G.C. n. 15/2004, ante pandemia e risalente a ben 21 anni fa, per farne dedurre - “come Lei sicuramente saprà” - un sicuro illecito contabile in materia di permessi retribuiti agli assessori (dato di fatto che l'ente a tutt'oggi non ha assunto alcuna determinazione al riguardo e che comunque vi sarebbe un evidente risparmio di spesa per l'Ente), nonché a questo punto la richiesta di parere - postumo di anni - in ordine alla validità delle deliberazioni assunte con la partecipazione di talun componente in modalità telematica.

In sintesi, i Consiglieri sopra citati ritengono di evidenziare come nel 2024 e tutt'oggi, nonostante il Codice dell'Amministrazione Digitale ed i principi sottesi allo stesso dal 2005 in poi, quali efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione **non sia dato rinvenire un formale, secondo il classico *nomen iuris*, Regolamento** che disciplini l'organizzazione delle sedute di Giunta in questi termini, secondo la loro personale interpretazione del sistema della gerarchia delle fonti nel diritto amministrativo.

L'aspetto “singolare” di tale vicenda emerge infine nel fatto che tale “lettera” segnalante dubbi su presunte irregolarità e violazioni amministrative diverse, è **stata indirizzata nominativamente alla sottoscritta ed è stata pubblicata e diffusa via internet senza mai avere interpellato prima la scrivente** (e questo riporta alla memoria le Sillane liste di proscrizione) **e comunque prima di riceverne formale risposta**. Rilevo infatti che essendo Segretario Generale a Magenta da quasi diciotto anni è notorio, sia ad assessori che a consiglieri, il fatto di potere richiedere alla sottoscritta assistenza giuridico amministrativa avendo sempre prestato la massima e doverosa collaborazione al riguardo ed aggiornando per tale finalità la propria formazione con specializzazioni universitarie annuali di diritto amministrativo. **Funzioni che vengono svolte nel massimo rispetto prima di tutto della persona oltre che della carica istituzionale rivestita e che si richiedono in condizione di reciprocità** (si confronti il disposto di cui all'art. 14 del vigente Statuto Comunale recante “Norme di comportamento” dei Consiglieri Comunali) **sebbene gli accadimenti sopra riportati portino in altra direzione**.

Tornando quindi alla *vexata quaestio* della normazione sul funzionamento della Giunta Comunale di Magenta, dettata in linea generale attraverso il Regolamento adottato con Deliberazione n. 15 del 05/02/2004, si evidenzia che con Deliberazione di Giunta n. 51 del 29/03/2022, qui allegata *sub B*) - anticipando peraltro le indicazioni di cui alla Circolare DAIT del Ministero dell'Interno n. 33/2022 - sono state adottate apposite disposizioni contenute in “*Linee guida*” per l'utilizzo della modalità di svolgimento da remoto o misto delle sedute della Giunta Comunale anche successivamente al periodo emergenziale originato dalla diffusione della pandemia da COVID-19, “*al fine di facilitare e garantire la partecipazione dei componenti della Giunta, in caso di difficoltà degli stessi ad assicurare la propria presenza fisica alle sedute di volta in volta convocate*”(valutazione di carattere discrezionale rimessa al Presidente dell'organo collegiale).

Nella vigenza della pregressa e compiuta regolamentazione di Giunta (Del. N. 15/2004) di carattere sostanziale

ed interno, in ordine al funzionamento e all'organizzazione di tale organo collegiale la deliberazione n. 51/2022 ha avuto appunto lo scopo di integrare - con la modalità delle linee guida - quell'unico aspetto di carattere operativo non previsto e resosi necessario dopo il termine del periodo pandemico, relativo allo svolgimento delle sedute in modalità telematica, rispondendo altresì agli obiettivi previsti nel Codice dell'Amministrazione digitale.

Linee guida quindi aventi natura giuridica proteiforme secondo la dottrina, da inquadrarsi nella gerarchia delle fonti quali atti di normazione atipica con funzione integrativa delle disposizioni primarie con le quali vanno a formare un corpo unico.

Si aggiunge brevemente che la crescente rilevanza delle linee guida nel sistema delle fonti di diritto amministrativo, notoriamente non a numero chiuso, ha costituito espressione della più generale tendenza ad una maggiore atipicità e flessibilità nei modi di produzione delle norme giuridiche.

E, citando il personale maestro della sottoscritta nella figura del Prof. F.G.Scoca, "il principio di legalità resta certo il presidio garantistico della predeterminazione normativa dell'attività amministrativa, ma con un quadro normativo che è disegnato da norme di diverso valore e di diversa provenienza sino a giungere al precetto concreto" attraverso il quale il sistema delle fonti arriva ad essere configurato come una "piramide rovesciata".

In tale contesto sistemico giova osservare, invero, che la necessità di adottare un Regolamento così come definito dal D.Lgs. n. 267/2000 (cd. TUEL), è stata testualmente prevista dal medesimo legislatore (cfr. articolo 38 D.Lgs. n. 267/2000) unicamente per il funzionamento del Consiglio Comunale, che è organo le cui competenze, funzioni e composizione sono tipicamente disciplinate dagli articoli 42 e seguenti del TUEL.

L'adozione di un Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale, pertanto, è tipica espressione della potestà normativa dell'Ente in relazione a tale organo collegiale, e come tale deve essere espressamente prevista dalla legge generale, norma di rango superiore non suscettibile di interpretazione analogica. Ed in tale contesto rammentiamo tutti, il diniego apposto e il conseguente esposto al Prefetto - rimasto privo di interventi sostitutivi al riguardo - inoltrato dai Consiglieri Bertani e Minardi in ordine alle richieste prodotte dagli stessi di convocazione mista delle sedute consiliari, riguardanti nello specifico l'interesse personale della sola Consigliera Minardi, a fronte delle statuizioni approvate dal Consiglio Comunale con deliberazioni n.11/2022 e 58/2022 laddove l'organo collegiale aveva diversamente normato la materia afferente lo svolgimento da remoto delle sedute rispetto alle aspettative e alle interpretazioni della Consigliera Minardi.

Al contrario di quanto viene espressamente statuito per il Consiglio, nello stesso TUEL non è dato rinvenire alcuna disciplina tipica e tipizzante in ordine al funzionamento della Giunta Comunale, la cui normazione, come bene evidenziato dalla prevalente dottrina (cfr. M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano), è in parte eteronoma, imposta cioè *ab externo* da norme legislative, ed in parte autonoma in quanto dettata dal collegio stesso nell'esercizio di una potestà regolamentare di tipo organizzatorio che trova le sue proprie fondamenta nel generale potere di autoregolazione - cd. autodichia - che ciascun organo collegiale possiede.

Infatti, l'articolo 42 TUEL, nel descrivere in modo analitico e, per ciò stesso, tipico le attribuzioni del Consiglio Comunale, non vi contempla la regolamentazione del funzionamento della Giunta comunale.

Tale assunto positivo, trova conforto, peraltro, nel recente parere del Ministero dell'Interno 10/11/2020, che così si è espresso: "*l'articolo 7 del medesimo decreto legislativo (n.d.r. D.Lgs. n. 267/2000) nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, consente l'adozione dei regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni. Il citato decreto n. 267/00, altresì, prevede all'art. 38, comma 2, la disciplina regolamentare per il funzionamento dei consigli comunali, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto. Analoga espressa disposizione non sussiste per la regolamentazione dei lavori della giunta, che, comunque, è resa implicitamente dal citato articolo 7*".

La *ratio* di tale, differente disciplina in ordine al funzionamento degli organi collegiali comunali, è fatta rinvenire in diversi fattori: in primo luogo, la Giunta è un organo di governo non fondato sul rapporto tra maggioranza e minoranza e, pertanto, non necessita di garantire adeguate tutele verso le minoranze; inoltre, la natura riservata e non pubblica delle sedute della Giunta, le rende di per sé sedute non obbligatoriamente aperte al pubblico, come invece avviene per le sedute del Consiglio.

La suesposta, maggiore flessibilità ed autonomia nella articolazione delle proprie modalità di funzionamento della Giunta rispetto al Consiglio Comunale, ha prodotto delle inevitabili ricadute sul *nomen iuris* di volta in volta attribuito alle disposizioni di funzionamento: si possono citare, a titolo meramente esemplificativo tra i tanti, il caso del Comune di Grosseto, che ha approvato un “*Disciplinare per il funzionamento della Giunta Comunale*” (Deliberazione n. 124 del 19/04/2022); analogo “*Disciplinare*” è stato approvato dal Comune di Trieste (Deliberazione n. 332 del 27/07/2022) ed altresì dal Comune di La Spezia “*Disciplina delle sedute della Giunta Comunale in remoto – modalità telematiche*” (Deliberazione n. 98 del 15/04/2022) così come il Comune di Castellanza (Deliberazione n.47/2022), mentre altri Comuni, uno tra tutti il Comune di Rimini (2020) ma anche comuni minori come il Comune di Concesio (BS) ed il Comune di Rocca Canterano, hanno approvato “*Linee Guida per lo svolgimento delle sedute della Giunta Comunale in modalità telematica*” (rispettivamente con Deliberazione n. 192/2024 e con Deliberazione n. 17/2020) proprio per evidenziarne la connessione con il Codice dell’Amministrazione digitale.

La normazione, successiva a quella del 2004, approvata dal Comune di Magenta, ha ritenuto le Linee Guida (cfr. Deliberazione di Giunta n. 51 del 29/03/2022 qui allegata sub B)) - maggiormente coerenti ed adeguate, nella casistica da disciplinare, rispetto alle indicazioni fornite dal D.Lgs. n. 82 del 07.03.2005 (cd. Codice dell’Amministrazione Digitale) in particolare dai suoi articoli 12 comma 2 e 14-bis operando altresì nella necessità di individuare soluzioni regolatorie di spiccato profilo tecnico- operativo, opportunamente circostanziate e calibrate sulle necessità del caso concreto (cfr. *M. Mazzamuto, L’atipicità delle fonti nel diritto amministrativo, in Dir. Amm., 2015, n. 4*),

Per tutto quanto sopra esposto e richiamati i predetti principi normativi e dottrinali afferenti il caso di specie, in ragione della natura delle doglianze mosse dalle Consigliere Minardi e Campana, con la lettera richiamata in oggetto, si ritengono sussistenti i presupposti di legittimità delle Deliberazioni approvate dalla Giunta Comunale in seduta mista in ordine alla ricorrenza dei rispettivi quorum strutturale e funzionale acclarati dai relativi verbali esecutivi.

Si dispone la trasmissione del presente parere alle Consigliere di “Progetto Magenta” Sigg.re Silvia Minardi e Valentina Campana tramite PEC all’indirizzo di provenienza, nonché al Sindaco ed al Presidente del Consiglio Comunale di Magenta, per i provvedimenti che riterranno di dovere adottare al riguardo.

Si rimane a disposizione per quanto opportuno e, con l’occasione, si porgono distinti saluti.

Il Segretario Generale
Avv. Diana Rita Naverio

Il presente documento, redatto in formato elettronico, è stato sottoscritto digitalmente come previsto dal D.Lgs. nr. 82/2005 smi e norme collegate

Allegati:

- A) Prospetto presenze delle sedute di Giunta Comunale per gli anni 2024 e 2025 fino alla data della presente;
- B) Deliberazione di Giunta n. 51 del 29/03/2022 con allegate le Linee Guida.

Fonti Bibliografiche:

F.G Scoca,Diritto amministrativo, G. Giappichelli editore

R. Carpino, Testo unico degli enti locali commentato VIII edizione, Maggioli Editore
A.M.Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, XIV edizione, Jovene editore Napoli
M. Corradino, Manuale di diritto amministrativo, Cacucci Editore Bari
R. Galli, Corso di diritto amministrativo, Cedam, Padova
F. Pinto Diritto degli enti locali Vol.I Parte generale, G. Giappichelli editore, Torino
M. Mazzamuto, L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo, in Dir. Amm., 2015, n. 4), in "Corti supreme e salute" 2021, 1
M. S. Giannini, Istituzioni di diritto amministrativo, Milano
Autori vari, La digitalizzazione dell'attività degli organi collegiali negli enti locali, in Gazzetta amministrativa 3-4 2020
M., Piazza M. Simonetta, Lo svolgimento a distanza delle sedute degli organi collegiali nei comuni, Interreg Italia Svizzera, Progetto Governati-VA
L. Olivieri, Consigli e giunte da remoto anche dopo il 31 marzo, Italia oggi 11.03.2022
G. Pepe, La primazia negli organi collegiali pubblici, in Rassegna Avvocatura dello Stato n.4/2014