



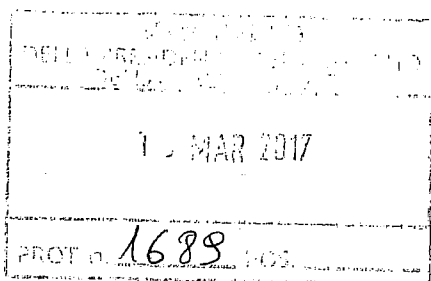
Studio Legale

Avv. Sigismondo Meyer von Schauensee

Avv. Annarita Di Raimo  
Avv. Valentina Milani  
Avv. Sandro De Martiis  
Dott.ssa Miriam Aliquò  
Dott.ssa Laura Sansone

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta  
ordinario nell'Università di Roma Tor Vergata

of Counsel: Prof. Avv. Francesco De Santis



Alla C.A. del Sig. On. Andrea Rossett  
Presidente del Consiglio Regionale  
della Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste

PARERE PRO VERITATE

Mi è stato chiesto un parere sul seguente quesito:

*"Atteso che il Consiglio della Valle della Regione Valle d'Aosta/Vallée D'Aoste si trova alla vigilia di un voto sulla mozione di sfiducia presentata nei confronti del Presidente della Regione e che nelle more della convocazione del Consiglio per la votazione, al medesimo è stata notificato l'accertamento dell'avvenuta sospensione di quattro consiglieri a seguito di condanna non definitiva; atteso altresì che il Consiglio è stato riconvocato per una data successiva e che, medio tempore, sono stati individuati, ai sensi dell'art. 27 della l. reg. 33/1995, i quattro supplenti cui in via di "temporanea sostituzione" è affidata "la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato"; considerato, infine, che, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 27 della l. cit., "Il consigliere supplente è considerato, per tutta la durata della supplenza, consigliere regionale a tutti gli effetti giuridici ed economici", si chiede di sapere se, ed in che termini, i quattro supplenti debbano essere computati ai fini dei quorum di validità della prima*



Studio Legale

*seduta nella quale sono stati convocati e, più in generale, come debba essere computato il quorum delle sedute del consiglio e i quorum di validità del medesimo a seguito della sospensione dei quattro consiglieri predetti, anche in considerazione del disposto dell'art. 8 del d. lgs. 235/2012"*

1. Fatto.

Mi è stato chiesto un parere sul quesito di cui in epigrafe. Mi è stato altresì riferito - in punto di fatto - che in data 8 marzo 2017, il Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, convocato per deliberare su una mozione di sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente della Giunta regionale, si è visto comunicare dal proprio Presidente la ricezione della notifica, da parte del Presidente della Regione, in qualità di prefetto, del provvedimento con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha accertato la sospensione di diritto dalla carica di quattro consiglieri regionali. Nella medesima riunione, successivamente alla comunicazione del Presidente del consiglio regionale, è stata constatata l'assenza del numero legale ed il consiglio è stato pertanto riconvocato per una data successiva. Mi è stato altresì riferito che nell'ordine del giorno di convocazione di tale nuova riunione è prevista a) la "presa d'atto della sospensione" dei consiglieri regionali b) la loro "temporanea sostituzione" con i supplenti nominativamente individuati c) la "convalida e giuramento dei neoconsiglieri".

2. *La disciplina normativa rilevante.*

2.1. *La disciplina della mozione di sfiducia costruttiva*



Studio Legale

Com'è noto, ai sensi dello Statuto regionale il Consiglio della Valle è “composto da trentacinque consiglieri, eletti a suffragio universale, uguale, diretto e segreto” (art. 16 St. reg.). Inoltre, l'art. 21 del medesimo statuto stabilisce che “*le deliberazioni del Consiglio della Valle non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che sia prescritta una maggioranza speciale.*”

Ai sensi della l. reg. 7 agosto 2007, n. 21, recante *Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale*, il Presidente della Regione è eletto dal Consiglio regionale tra i suoi componenti (art. 2) e può essere rimosso a seguito di mozione di sfiducia costruttiva sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri, posta in votazione non prima di tre giorni e non oltre quindici giorni dalla presentazione e dev'essere votata per appello nominale e approvata dalla maggioranza assoluta del consiglio medesimo (art. 5).

## *2.2 La disciplina della sospensione ai sensi del d. lgs. 235/2012*

Per ciò che interessa la presente fattispecie, ai sensi dell'art. 8 del d. lgs. 235/2012 (cd. Legge Severino), nell'ipotesi di sentenza di condanna non definitiva per taluni reati ivi indicati, i membri del consiglio regionale che ne siano destinatari sono “sospesi di diritto”. Il comma 3 del medesimo articolo precisa che “*nel periodo di sospensione i soggetti sospesi, fatte salve le diverse specifiche discipline regionali, non sono computati al fine della verifica del numero legale, ne' per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata.*”



Studio Legale

Sul piano procedimentale, a termini dell'art. 4 del predetto art. 8, *“i provvedimenti giudiziari che comportano la sospensione [...] sono comunicati al prefetto del capoluogo della Regione che ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri il quale, sentiti il Ministro per gli affari regionali e il Ministro dell'interno, adotta il provvedimento che accerta la sospensione”*. Conseguentemente, *“tale provvedimento è notificato, a cura del prefetto del capoluogo della Regione, al competente consiglio regionale per l'adozione dei conseguenti adempimenti di legge”*.

### 2.3 La disciplina della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

L'art. 27 della l. reg. 33/1995 della Regione stabilisce in via generale che *“nel caso di sospensione di un consigliere regionale intervenuta ai sensi della vigente normativa, il Consiglio regionale, nella prima adunanza successiva alla notificazione del provvedimento di sospensione, procede alla temporanea sostituzione, affidando la supplenza, per l'esercizio delle funzioni di consigliere, al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti”*. Il comma 2 del predetto articolo precisa che *“il consigliere supplente è considerato, per tutta la durata della supplenza, consigliere regionale a tutti gli effetti giuridici ed economici”*.

### 3. Qualificazione giuridica dell'attuale situazione

Ai fini dell'espressione del parere richiestomi, si tratta innanzitutto di operare una ricostruzione dell'attuale situazione giuridica, nelle more della prossima riunione del consiglio.

Alla luce degli accadimenti descritti ritengo che si possa considerare ormai operante la sospensione dei quattro consiglieri raggiunti dai provvedimenti di condanna



---

Studio Legale

non definitiva. Infatti, a termini della “legge Severino” il momento perfezionativo della fattispecie da cui scaturisce l’effetto della sospensione è costituito dalla notificazione al consiglio della Regione (art. 8, comma 4, cit.).

In disparte, infatti, ogni considerazione sulla natura dichiarativa o costitutiva dell’accertamento della sospensione (da parte del Presidente del Consiglio), costituisce, infatti, conclusione univoca in sede giurisprudenziale (*ex plurimis*, Corte cost., n. 352/98 Cass. Civ., sez. I 16052/09; cass. civ. sez. un. 11131/15; ) che tale accertamento produca i propri effetti proprio con la comunicazione al Consiglio. Trattandosi, infatti, di una “sospensione di diritto”, “i conseguenti adempimenti di legge” spettanti al consiglio, secondo quanto previsto dall’art. 8, non condizionano la produzione dell’effetto sospensivo, ma attengono proprio alle attività che dalla sospensione conseguono.

La conclusione opposta, secondo cui l’efficacia sospensiva si determini solo a seguito della successiva presa d’atto del consiglio - oltre a contrastare la lettera della disposizione che chiaramente vede nell’accertamento del Presidente del Consiglio l’attività di rilevanza sostanziale e nella notificazione del prefetto l’atto che mira a far conseguire efficacia a quell’accertamento - sarebbe infatti del tutto assurda, in quanto metterebbe nella disponibilità del Consiglio, nel quale siedono anche i consiglieri condannati, la determinazione del momento in cui l’effetto sospensivo è idoneo a produrre i propri effetti.

Si deve pertanto ritenere che, a seguito della comunicazione da parte del Presidente del Consiglio regionale al Consiglio regionale della ricezione della comunicazione del Prefetto, la fattispecie della “notifica al consiglio regionale” prevista dall’art. 8, comma 4 della legge Severino si sia perfezionata. Né – in punto di fatto - può valere a revocare in dubbio una simile conclusione la circostanza che il Presidente del



Studio Legale

Consiglio abbia successivamente constatato l'assenza del numero legale e rinviato la seduta del Consiglio. Com'è noto, infatti, in base ai principi generali in materia il numero legale si presume esistente finché non ne venga richiesta o comunque accertata la mancanza. Essendo la comunicazione del Presidente della notizia relativa alla sospensione avvenuta prima della formale constatazione dell'assenza del numero legale, tale comunicazione deve intendersi pienamente valida.

La conseguenza di tale situazione è che i seggi dei consiglieri sospesi debbano ritenersi "temporaneamente vacanti" o comunque "temporaneamente non assegnati" in quanto privi, seppur temporaneamente, del titolare. La sospensione è infatti proprio finalizzata a evitare la "permanenza in carica" del consigliere eletto (così, *ex plurimis*, C. cost. sentt. 25/2002, 352/2008, 236/2015; 276/2016).

#### *4. L'effetto della sospensione sulla composizione del Consiglio.*

Questione logicamente successiva a quanto appena affermato è quella di valutare l'effetto della sospensione dei quattro consiglieri. A questo proposito ci troviamo di fronte a una duplice disciplina, l'una proveniente direttamente dalla l. Severino (art. 8 comma 3), l'altra risalente alla l. reg. 33/1995.

La prima, come detto, stabilisce una regola generale (*"nel periodo di sospensione i soggetti sospesi [...] non sono computati al fine della verifica del numero legale, ne' per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata*), la quale si applica *"fatte salve le diverse specifiche discipline regionali"*.



---

Studio Legale

La seconda, di matrice regionale, prevede che “*il Consiglio regionale, nella prima adunanza successiva alla notificazione del provvedimento di sospensione, procede alla temporanea sostituzione*” con i supplenti (art. 27, comma 1, l. r. 33/95).

Le due discipline non si pongono in reciproco contrasto, in quanto è la stessa legge statale a far salva la norma speciale regionale. Trattandosi di un rapporto da *genus a species* è evidente, secondo gli elementari canoni ermeneutici, che la disciplina speciale regionale è di stretta interpretazione, cosicché i principi e la *ratio* desumibile dalla normativa statale si applicano interamente là dove non specificamente derogati.

A ciò si aggiunga che la previsione della norma dello Stato costituisce espressione di principi ancor più generali, che trovano attuazione sia a livello degli enti locali, ma soprattutto a livello di disciplina costituzionale con riferimento ai *quorum* per le assemblee parlamentari. Non va dimenticato, infatti, che nel calcolo del *quorum* strutturale per la validità delle sedute delle Camere di cui all'art. 64 Cost. non vengono considerati – in forza di un principio di diritto parlamentare – i seggi “non assegnati” o “vacanti” (cfr. S.M. Cicconetti, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, 2010, 114, il quale ricorda che “sia alla Camera, sia al Senato, gli eventuali seggi vacanti non sono computati ai fini della determinazione del numero legale, perciò quest’ultimo non è individuato con riferimento agli artt. 56 e 57 Cost., secondo i quali i deputati sono seicentotrenta ed i senatori trecentoquindici, bensì con riferimento ai seggi effettivamente assegnati”).

Le due discipline, statale e regionale, inoltre, cospirano all'evidenza al raggiungimento del medesimo scopo che è quello di evitare che la sospensione dei componenti del consiglio produca effetti sulla funzionalità dell'organo, alterando i rapporti di forza politica in esso presenti e, specificamente, i *quorum* che, a seconda delle previsioni, assicurano la tutela della maggioranza contro l'ostruzionismo di una



Studio Legale

minoranza e alle minoranze le garanzie previste nel caso di *quorum* che prevedano maggioranze qualificate.

In particolare, nel caso che ci occupa, il mantenimento dei *quorum* fissati in relazione ad una composizione completa del consiglio, rischierebbero di essere fortemente alterati se dovessero applicarsi anche ad una situazione nella quale manchino (nella fattispecie a causa della sospensione) i titolari di uno o più uffici di consigliere. Si immagini, in astratto, l'ipotesi in cui la sospensione abbia colpito più della metà dei consiglieri medesimi. Se non fossero previsti meccanismi di sostituzione o di abbassamento dei *quorum* l'attività del consiglio sarebbe paralizzata indefinitamente.

Come si comprende dunque, le previsioni della legge Severino e della legge regionale sono poste al presidio di numerosi, fondamentali, valori costituzionali quali il principio democratico (art. 1), i diritti di elettorato attivo e passivo (Art. 48 e 51), il diritto dei cittadini di concorrere a determinare la politica nazionale attraverso i partiti (art. 49), il principio di buon andamento (art. 97 Cost.) che innerva l'intero sistema costituzionale anche al di là della sfera di operatività degli organi *stricto sensu* amministrativi (per un'applicazione del principio del buon andamento al funzionamento dei consigli regionali cfr., da ultimo, C. cost. 276/2016, punti 4.2 e 7.2 del *considerato in diritto*).

E' tale il motivo per cui, del resto, l'ordinamento prevede per ogni assemblea rappresentativa - proprio per evitare la paralisi dell'organo e l'alterazione dei rapporti di forza - meccanismi di surroga e sostituzione dei componenti che per qualsiasi ragione vengano a cessare. Fanno eccezione soltanto le norme che considerano le ipotesi in cui la vacanza dell'organo sia chiaramente determinata per ragioni politiche, come ad





---

Studio Legale

esempio nel caso di “contestuale” dimissione della maggioranza dei componenti (cfr. ad es. art. 8, comma 1, l.r. V d’A. 21/07).

*5. Il procedimento di sostituzione dei candidati sospesi e risposta al quesito se i “quattro supplenti debbano essere computati ai fini dei quorum di validità della prima seduta nella quale sono stati convocati”*

Il procedimento di immissione nell’ufficio di consigliere regionale “supplente” non è compiutamente regolato in modo espresso dalla normativa valdostana. L’art. 27 della l. 33/95 si limita a prevedere che il consiglio procede alla temporanea sostituzione “affidando” la supplenza al primo dei non eletti della medesima lista del consigliere sospeso.

Tale lacuna non può essere colmata che applicando analogicamente, per quanto compatibili, la disciplina dell’immissione in ufficio dei consiglieri regionali a seguito delle elezioni o nel caso di surrogazione per la cessazione della mandato di un consigliere eletto.

E’ questa la strada che ha scelto il presidente del consiglio regionale il quale, nel predisporre l’ordine del giorno della riunione del consiglio, ha previsto il punto relativo a “convalida e giuramento” dei supplenti.

Per quanto si è appena precisato, il quesito rivoltomi, quanto alla computazione dei supplenti ai fini del *quorum* strutturale di validità delle sedute, non può, malgrado l’assenza di una specifica norma, che risolversi in termini positivi. Ciò vale, ovviamente, successivamente alla convalida e al giuramento prestato, ma non può che valere anche



---

Studio Legale

per la riunione nella quale tale convalida e giuramento debbono essere prestati e dunque prima dell'effettiva convalida e giuramento dei supplenti.

E' ben vero infatti che l'art. 2 del regolamento consiliare, cui la disciplina di tale materia è espressamente riservata dallo Statuto, prevede che "*L'esercizio delle funzioni di Consigliere regionale è condizionato alla prestazione del giuramento*" e che il giuramento segue la positiva convalida delle elezioni (art. 4 e 6 del regolamento), ma da ciò non discende che tali componenti non possano essere considerati ai fini della validità della seduta.

Se infatti si considera la disciplina generale sulla convalida e sul giuramento dei consiglieri si riscontra come, ad inizio consiliatura, tutti i componenti dell'organo, prima della convalida e del giuramento, svolgano delle attività prodromiche che *logicamente* presuppongono, almeno provvisoriamente, la validità della riunione. Se, dunque, ad inizio consiliatura, si ipotizzasse che, per la validità della riunione di convalida e giuramento, è necessario il raggiungimento del quorum di validità della seduta e che esso si può calcolare solo sui membri che siano già nella pienezza delle funzioni, si finirebbe in un circolo vizioso perché per essere nella pienezza delle funzioni sono necessarie convalida e giuramento, ma per realizzare la convalida e giuramento è necessario che i consiglieri - in un numero tale dal realizzare il quorum strutturale - siano nella pienezza delle funzioni. Ciò che è manifestamente illogico e irrazionale.

Né si potrebbe obiettare che, nel caso della prima riunione, i componenti hanno un "titolo" costituito dalla "proclamazione" da parte degli uffici elettorali, proclamazione che invece manca per i supplenti. E' fin troppo evidente, da un lato, che per i supplenti la proclamazione non potrebbe esserci trattandosi di un ufficio temporaneo e, dall'altro, che, pur in assenza di un atto recante "proclamazione", i supplenti godono di un titolo per la partecipazione alle sedute; titolo che, in assenza di possibilità di proclamazione (perchè, come detto, non si tratta di nominare in via definitiva un consigliere), tiene il



---

Studio Legale

luogo di questa. E tale titolo consiste nell'individuazione operata dal presidente del consiglio regionale, sulla base del verbale redatto dall'ufficio elettorale regionale (verbale che, sia detto per inciso, è oggetto di una specifica verifica dell'organo di verifica dei poteri, ai sensi dell'art. 54, comma 6 della l. r. 3/93 relativa all'elezione del consiglio regionale) accerta "l'ordine di precedenza dei candidati non eletti e pronuncia sui relativi reclami").

In conclusione, si deve ritenere che, innestato il procedimento di nomina dei supplenti sul solco della procedura prevista per l'immissione nell'ufficio dei consiglieri regionali, applicando analogicamente la relativa disciplina (pur con le differenze discendenti dalla natura temporanea della supplenza) non si possano che considerare pienamente computabili (anche prima della convalida e del giuramento) i quattro supplenti designati nel novero del numero legale.

*6. Margini di applicabilità dei principi sulla rimodulazione delle maggioranze in caso di sospensione*

La conclusione sopra prospettata trova vieppiù conferma se si considerano le conseguenze desumibili da una ipotetica ricostruzione opposta a quella ventilata. Infatti, qualora si ritenesse che i supplenti non possano essere considerati componenti del consiglio fino alla convalida e al giuramento e che, conseguentemente, non possano essere computati ai fini del raggiungimento del *quorum* di validità della seduta nella quale, tra l'altro, essi debbano venire convalidati e prestare giuramento, se ne dovrebbe dedurre logicamente che la supplenza non si sia ancora realizzata e che i seggi spettanti ai consiglieri sospesi siano ancora "scoperti".



---

Studio Legale

Ora è di tutta evidenza che la legge regionale 33/95, se, da un lato, prescrive che il Consiglio, “*nella prima adunanza successiva alla notificazione del provvedimento di sospensione, procede alla temporanea sostituzione*”, dall’altro, non disciplina in alcun modo la situazione che precede il momento in cui la sostituzione effettivamente avviene. Si pensi all’ipotesi (diversa da quella concretamente verificatasi) del consiglio regionale che riceva notificazione della sospensione allorché sia regolarmente riunito (e dunque non si ponga un problema di *quorum* strutturale). La legge 33/95 non prevede (e dunque non impone) la sospensione della seduta del medesimo in attesa della “*adunanza successiva*”, dovendosi pertanto ritenere che esso possa continuare ad operare fino all’esaurimento dell’ordine del giorno. Ciò che è conforme ai principi costituzionali dianzi citati a cominciare da quello del buon andamento. Sarebbe, infatti, contrario all’intera *ratio* della disciplina statale e regionale che, fino alla sostituzione dei consiglieri sospesi, l’attività del consiglio rimanga paralizzata.

Ed, infatti, nel caso che ci occupa il consiglio regionale è stato rinviato a data successiva non per il fatto della sospensione e della necessità di attendere una nuova convocazione per l’integrazione con i supplenti, ma perché è stata constatata la mancanza del numero legale.

Se tutto ciò è vero, appare evidente che la fattispecie “*condizione del consiglio a seguito della sospensione di uno o più componenti prima dell’effettiva sostituzione degli stessi*” non è coperta dalla disciplina regionale di cui all’art. 33/95.

Conseguenza di tale constatazione è, per quanto più sopra affermato, la piena operatività del principio generale desumibile dall’art. 8 della l. Severino e (come già illustrato) dai principi generali anche di ascendenza costituzionale e parlamentare, in base ai quali – a meno che, e nella stretta misura, in cui non sia derogato da specifiche (cioè speciali) discipline regionali “*nel periodo di sospensione i soggetti sospesi (...) non sono*



Studio Legale

*computati al fine della verifica del numero legale, ne' per la determinazione di qualsivoglia quorum o maggioranza qualificata".*

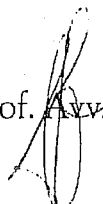
Detto in altri termini, attesa la natura derogatoria e dunque "di stretta interpretazione" della disciplina regionale, là dove essa nulla dica deve essere la norma generale a trovare applicazione. La conclusione è che, ai fini del computo del numero legale, in questa prospettiva i consiglieri sospesi non dovrebbero essere computati.

#### 7. Conclusioni

In conclusione, pur nell'incertezza interpretativa dovuta all'assenza di una disciplina espressa, non può che ritenersi che, considerati anche i valori costituzionali in gioco, per ragioni di ordine generale ricavabili dalla *ratio* delle discipline esaminate oltre che per l'interpretazione sistematica e analogica della normativa vigente, la sospensione dei consiglieri regionali non può comunque condurre - per questo semplice fatto - all'esito di alterare, anche solo provvisoriamente, l'assetto dell'organo consiliare in ciò che attiene alla computazione dei *quorum* strutturali e funzionali della relativa attività, fino al punto, in ipotesi, di determinarne la paralisi di funzionamento.

Roma, 9 marzo 2017

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta



Documento pubblicato da [12vda.it](http://12vda.it),  
quotidiano on line della Valle d'Aosta.

