COME SI FA IN CONCRETO

LA PARTECIPAZIONE ALLE SEDUTE DEGLI ORGANI

AMEDEO SCARSELLA
ANTONELLA PETROCELLI
GIANNI SPINELLA

Esempi pratici rivolti agli aspiranti Segretari

Come si fa in concreto?

ESEMPI PRATICI, RIVOLTI AGLI ASPIRANTI SEGRETARI, PER LA FUTURA ATTIVITÀ

Quand
IL VENERD
17,3

1. Il Segretario Comunale - 4 febbraio 2022
2. Un atto amministrativo. Tecniche di redazione di delibere, determinazioni e ordinanze - 11 febbraio 2022,
3. La partecipazione, l'assistenza e la verbalizzazione ad una Giunta e al Consiglio comunale - 18 febbraio 2022

Come si fa in concreto?

ESEMPI PRATICI, RIVOLTI AGLI ASPIRANTI SEGRETARI, PER LA FUTURA ATTIVITÀ

Quando?

IL VENERDÌ ALLE 17,30

1. Il Segretario Comunale - 4 febbraio 2022
2. Un atto amministrativo. Tecniche di redazione di delibere, determinazioni e ordinanze - 11 febbraio 2022,
3. La partecipazione, l'assistenza e la verbalizzazione ad una Giunta e al Consiglio comunale - 18 febbreio 2022
4. Un contratto decentrato - 4 marzo 2022,
5. Un bilancio di previsione - 11 marzo 2022,
6. Una procedura di gara pubblica - 18 marzo 2022

I link dei webinar, che si terranno sulla piattaforma Zoom, saranno disponibili, qualche giorno prima degli incontri, sul nostro sito internet e comunicati con le consuete modalità,

MANIFESTOUNIONE.IT - INFO@MANIFESTOUNIONE.IT

COME SI FA IN CONCRETO
INCONTRI PER FORNIRE ESEMPI PRATICI

Webinar

La partecipazione, l'assistenza e la verbalizzazione ad una Giunta e al Consiglio Comunale con considerazioni sulla legislazione siciliana.

SAVE THE DATE

18 FEBBRAIO 17,30

AMEDEO SCARSELLA
ANTONELLA PETROCELLI
GIANNI SPINELLA

Il webinar si terrà sulla piattaforma Zoom, il link, comunicato qualche giorno prima con le consuete modalità, sarà anche disponibile su manifestounione.it

Argomenti trattati

Cosa andremo a trattare:

1. Le competenze degli organi politici;
2. Le funzioni gestionali dei componenti dell'organo esecutivo;
3. Il Presidente del Consiglio comunale;
4. Gli organi collegiali e i quorum;
5. Le proposte e i pareri;
6. La convocazione e l'ordine del giorno;
7. Il deposito degli atti.

La distinzione delle competenze tra organi politici e dirigenti

L'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001, al c. 1, dispone che gli "*organi di governo esercitano le* ***funzioni di indirizzo politico-amministrativo****, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e* ***verificano la rispondenza dei risultati*** *dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti*", mentre al c. 4 prevede che "*ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la* ***gestione finanziaria, tecnica e amministrativa*** *mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*"

Il principio di distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti è contenuto anche nel Tuel (art. 107), dove vengono riportate in forma non tassativa una serie di attribuzioni di competenze dirigenziali

Le competenze degli organi politici

Gli organi politici hanno pertanto **funzioni di programmazione, indirizzo e controllo** e non esercitano direttamente competenze gestionali che sono svolte invece dai dirigenti o, nei comuni sprovvisti di dirigenti, dai dipendenti a cui il sindaco abbia conferito incarichi di responsabilità di uffici o servizi, incarichi equiparati, ai soli fini della capacità di legittimazione e di rappresentanza dell'Ente, a quelli dirigenziali.

Eccezioni al principio di distinzione delle funzioni

Le eccezioni a tale principio devono essere esplicitamente previste dal legislatore. Le più importanti riguardano:

• l'attribuzione diretta al sindaco di specifiche competenze gestionali, ad esempio quelle attribuite come ufficiale di governo o rappresentante la comunità locale, prevista espressamente nell'art. 107, c. 5, del Tuel;

• la possibilità offerta ai comuni fino a 5.000 abitanti di introdurre norme regolamentari organizzative, che consentano di assegnare la direzione di strutture organizzative a uno dei componenti della giunta comunale (art. 53, c. 23, L. n. 388/2000).

L'adozione di atti gestionali da parte degli organi politici, al di fuori delle ipotesi previste dalla legge, integra un vizio di incompetenza, che inficia la legittimità del provvedimento.

Le funzioni gestionali dei componenti dell'organo esecutivo

L'art. 53, comma 23, della L. n. 388/2000 attribuisce solo la facoltà ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di mutare l'organizzazione dell'ente in termini derogatori rispetto al principio di distinzione delle funzioni tra organi politici e gestionali, a condizione che:

- siano previamente adottate apposite disposizioni regolamentari. La previsione regolamentare, però, non è di per sé sufficiente ad autorizzare i componenti dell'organo esecutivo ad adottare atti gestionali, in quanto è sempre richiesto un atto successivo di conferimento delle funzioni, adeguatamente motivato da un punto di vista organizzativo e/o economico;
- sia documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio, un contenimento di spesa.

Le funzioni esercitabili dagli organi politici

Aspetti problematici rispetto ad alcune funzioni gestionali:

- **RUP**: il presupposto della "necessità" impone che la deroga sia applicata soltanto in caso di carenza in organico di figure idonee a ricoprire la funzione e qualora detta carenza non possa essere altrimenti superata senza incorrere in maggiori oneri per l'amministrazione (orientamento ANAC).

- **Presidenza delle commissioni di concorso** – «*L'art. 53, comma 23, cit., infatti, introduce una deroga espressa alla norma che riserva ai dirigenti comunali la responsabilità degli uffici e dei servizi (l'art. 107 del TUEL). All'interno di questa disposizione è contenuta anche la norma che attribuisce ai dirigenti «la presidenza delle commissioni di gara e di concorso» [comma 3, lett. a)]; funzione il cui svolgimento, nel disegno dell'art. 107 cit., discende direttamente dal conferimento dell'incarico di dirigente dell'ufficio o del servizio. Pertanto la possibilità di conferire l'incarico dirigenziale (o di responsabile del servizio) anche ai componenti dell'organo esecutivo implica necessariamente l'attribuzione delle funzioni e dei compiti che a quell'incarico sono, per legge, ricollegati.*» (Cons. St., sez. V, sentenza n. 3436/2021- contra Tar Sardegna, sez. II, sentenza n. 140 del 9 marzo 2020, Cons. Stato, sez. I, parere 7 maggio 2003, n. 2807).

Gli organi politici dei comuni

Sono organi di governo del comune (art. 36 Tuel):

- il consiglio comunale,
- la giunta;
- il sindaco.

Gli organi di governo comunali hanno competenza in ordine agli atti di indirizzo politico e controllo, le rispettive competenze si ripartiscono in base a criteri predeterminati dalla legge.

Le competenze attribuite dal legislatore ad un organo di governo non possono essere esercitate da altri organi, pena l'illegittimità dei provvedimenti per incompetenza. Sotto tale aspetto, va rilevato che – per il principio di legalità – un organo amministrativo può delegare ad un altro organo i poteri di cui sia titolare solo qualora una legge lo consenta. Infatti, solo una disposizione di rango primario può consentire ad un organo amministrativo di devolvere ulteriori poteri ad un altro organo, con i relativi obblighi e le relative responsabilità. Unica deroga le variazioni di bilancio da approvare in via d'urgenza (art. 42, c. 4, Tuel).

Le competenze del consiglio comunale

Il consiglio comunale:

- ha competenza in ordine agli atti fondamentali di indirizzo politico amministrativo, espressamente attribuiti dalla legge a tale organo (art. 42 Tuel);

- le attribuzioni sono contenute sia nell'art. 42 del Tuel, sia in altre norme dello stesso Tuel (ad esempio, art. 38, c. 6, art. 44, art. 194, ecc.), sia in altre leggi diverse dal Testo unico (ad esempio, la L. n. 287/1951 attribuisce al consiglio la nomina della commissione comunale per la formazione degli albi dei giudici popolari).

Le competenze del sindaco (1)

Il sindaco:

- ha competenza sugli atti collegati al ruolo di ufficiale di governo (artt. 14 e 54 Tuel) alla rappresentanza legale ed istituzionale del comune, gli atti connessi alla responsabilità dell'amministrazione comunale (art. 50 Tuel). In tali ambiti, nel rispetto del principio di distinzione delle funzioni, il sindaco esercita le competenze allo stesso attribuite dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici;
- esercita, inoltre, tutte le funzioni che specifiche disposizioni di legge gli attribuiscono quale autorità locale.

Le competenze del sindaco (2)

L'art. 50 del Tuel definisce le competenze del sindaco. Le competenze più rilevanti del sindaco sono:

- nomina e presiede la giunta comunale;
- nei comuni sino a 15.000 abitanti il sindaco convoca e presiede il consiglio comunale, salvo che lo Statuto preveda la nomina di un presidente del consiglio;
- è l'autorità comunale di protezione civile con le funzioni ed i poteri indicati nel D.Lgs. n. 1/2018 (Codice di protezione civile), in particolare agli artt. 6 e 12;
- è ufficiale di Governo (art. 54 Tuel), sovrintende alle funzioni elencate in detto articolo e adotta i provvedimenti stabiliti dalle disposizioni nello stesso previste;
- adotta ordinanze contingibili e urgenti.

Le competenze della giunta comunale

La giunta comunale:

• collabora con il sindaco nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali, avendo delle competenze di natura generale e residuale e altre espressamente attribuite dalla legge, si pensi all'adozione del piano esecutivo di gestione (PEG) (art. 168 Tuel), alla presentazione al consiglio delle proposte di bilancio di previsione e di rendiconto della gestione (art. 174, c. 1, ed art. 151, c. 6, Tuel) ed all'approvazione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 48, c. 3, Tuel);

• ha anche la competenza generale ad adottare gli atti ricadenti nelle funzioni di indirizzo e controllo, non espressamente attribuiti dalla legge al consiglio comunale e non rientranti nelle attribuzioni del sindaco; per tale ragione la giunta viene definita organo a competenza residuale (art. 48, c. 2, Tuel).

Gli organi collegiali

Gli organi collegiali costituiscono una specie degli organi amministrativi e sono caratterizzati, in via generale, dal fatto che, ad essi, sono preposte una pluralità di persone, le quali esprimono la volontà dell'amministrazione mediante l'adozione di una deliberazione, che riduce ad unità le volontà particolari dei singoli componenti il collegio.

La deliberazione così assunta è imputabile all'organo, è sempre unitaria e assorbe le volontà personali (principio della maggioranza).

Quorum strutturale e funzionale

Per il funzionamento degli organi collegiali occorre distinguere il quorum strutturale o costitutivo (necessario per il funzionamento) dal quorum funzionale (necessario ai fini della deliberazione):

• il **quorum strutturale** è il numero legale o numero minimo di partecipanti necessario ai fini della validità della seduta. La sua mancanza comporta lo scioglimento della seduta. L'art. 38, c. 2, Tuel, dispone che il regolamento indichi tra le altre cose "il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco e il presidente della provincia". Molti regolamenti richiedono un quorum strutturale diverso per le sedute di prima e di seconda convocazione;

• il **quorum funzionale**, invece, è rappresentato dalla maggioranza dei consiglieri necessari per l'approvazione delle deliberazioni. Normalmente è rappresentato dal voto favorevole della maggioranza dei presenti (c.d. maggioranza semplice), ma non mancano casi in cui si richiede il voto favorevole di un numero più ampio (ad esempio per l'approvazione degli Statuti). In tali casi si parla di maggioranza qualificata, proprio perché si tratta di una maggioranza diversa da quella normalmente richiesta per l'approvazione delle deliberazioni.

Il numero legale (1)

Il numero legale deve essere garantito non soltanto ad inizio di seduta, ma per tutta la durata della stessa. La mancanza del numero legale comporta la dichiarazione di seduta deserta da parte del presidente del consiglio e l'impossibilità di proseguire nell'esame dei punti all'ordine del giorno, nonché il rinvio dell'esame alla seconda convocazione qualora convocata. Se nonostante la mancanza del numero legale la seduta sia proseguita, le deliberazioni assunte risulteranno viziate.. Di che vizio si tratta?

- una parte della giurisprudenza ritiene le deliberazioni assunte in assenza del numero legale radicalmente nulle ed insanabili e non ammette, pertanto, un provvedimento di convalida delle stesse (Tar Liguria, sent. n. 818/2004);
- altra giurisprudenza ritiene invece le deliberazioni assunte in carenza del numero legale annullabili e quindi, tra l'altro, ritiene ammissibile un provvedimento adottato dallo stesso consiglio volto a sanare il vizio (Tar Campania, sent. n. 6104/2017)
- Una tesi intermedia invece ritiene che, perché vi sia nullità della deliberazione, occorre non solo che manchi il numero legale, ma che ciò sia evidente (Tar Lombardia-Brescia, sent. n. 701/2015 […segue]

Il numero legale (2)

Il funzionamento degli organi pubblici si basa sul principio dell'apparenza. Non può essere chiesto ai destinatari di atti amministrativi di verificare ogni volta la costituzione e l'investitura dell'organo amministrativo: la provenienza dell'atto da un'autorità pubblica determina da sola, attraverso l'apparente regolarità delle forme giuridiche, l'obbligo per i destinatari di conformarsi, salvo il diritto di difesa in sede giurisdizionale. Alcuni consiglieri riuniti nella sala consiliare in numero inferiore a quello legale non potrebbero deliberare a nome del consiglio: senza numero legale, l'organo non è costituito e dunque non dispone di alcuna attribuzione. È però altrettanto evidente che la situazione è diversa quando:

- vi è incertezza sul calcolo del numero legale, perché la norma regolamentare non precisa se il sindaco concorra a formare il quorum strutturale;
- il soggetto responsabile della verbalizzazione attesta, sia pure erroneamente, che sono presenti abbastanza consiglieri da formare il numero legale.

Il Regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale

L'art. 38 del Tuel prevede che il funzionamento del consiglio, nel quadro dei principi stabiliti dallo Statuto, è disciplinato dal regolamento, approvato a maggioranza assoluta, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte. Il regolamento indica altresì il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco.

La presidenza del Consiglio comunale (1)

Uno dei principi generali in materia di organi collegiali è rappresentato dalla necessità che la convocazione ed il regolare svolgimento delle sedute siano garantite da un presidente, chiamato ad applicare, in una posizione di neutralità, il regolamento sul funzionamento dell'organo.

L'art. 39 Tuel attribuisce al presidente del consiglio comunale poteri direttivi, di iniziativa ed impulso necessari al funzionamento degli organi collegiali: il comma 1 prevede che al titolare di detto ufficio spetta la convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio; il successivo comma 4 gli demanda l'obbligo di assicurare che sulle questioni sottoposte al consiglio siano preventivamente ed adeguatamente informati i componenti dell'organo.

Per giurisprudenza pacifica, può essere revocato soltanto in caso di comportamenti incompatibili con il ruolo istituzionale super partes che il presidente deve rivestire nell'assemblea consiliare e nelle ipotesi in cui si riscontri l'assenza di neutralità nell'esercizio delle sue funzioni.

La presidenza del Consiglio comunale (2)

Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti in modo obbligatorio, e nei comuni aventi una popolazione inferiore in modo facoltativo, da esprimersi attraverso una norma statutaria, è prevista l'istituzione del presidente del consiglio comunale.

Nei comuni fino a 15.000 abitanti la funzione di presidente del consiglio è svolta dal sindaco, salvo che lo Statuto preveda tale figura. Nel caso in cui il sindaco sia anche presidente del consiglio, il vicesindaco può sostituire il sindaco nelle funzioni di presidente del consiglio comunale soltanto nel caso in cui il vicario rivesta la carica di consigliere comunale.

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 del Tuel (art. 39, c. 1, Tuel)

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: le proposte

Con il termine "proposta", si designa quel particolare atto che tende a sollecitare l'attività di un altro organo ed al tempo stesso ad esprimere un giudizio circa il contenuto da dare al provvedimento. La proposta costituisce l'atto di iniziativa del procedimento deliberativo: è da considerarsi quale atto propulsivo, con l'indicazione del contenuto che dovrebbe avere il provvedimento da emanarsi da parte del competente organo collegiale.

La proposta può pervenire tanto da un organo politico che da un organo tecnico.

Vi sono casi eccezionali in cui le proposte possono pervenire soltanto da determinati organi (è il caso, ad esempio della proposta di bilancio o di rendiconto che deve essere effettuata al consiglio dalla giunta comunale): in questi casi si parla di **proposta ad iniziativa vincolata**.

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: i pareri (1)

Nel Tuel è prevista l'obbligatoria acquisizione di alcuni pareri, prima delle deliberazioni degli organi collegiali. In particolare, l'art. 49, c. 1, dispone che "*su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta e al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione*".

I pareri in questione si configurano come atti istruttori del procedimento sfociante nella deliberazione e, anzi, quale momento conclusivo della fase istruttoria del procedimento.

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: i pareri (2)

Si tratta di **pareri obbligatori, ma non vincolanti**, dal momento che l'organo deliberante può determinarsi anche in difformità dallo stesso, dandone adeguata motivazione nel testo della deliberazione (art. 49, c. 3, Tuel)

Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze (art. 49, c. 2, Tuel).

Gli organi tecnici che esprimono i pareri tecnici **rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi** (art. 49, c. 3, Tuel).

Un parere che deve essere obbligatoriamente acquisito nel corso del procedimento deliberativo, è quello dell'organo di revisione, nei casi previsti dalla legge, in particolare dall'art. 239, c. 1, lett. b)

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: i pareri (3)

Secondo l'interpretazione che riteniamo preferibile, l'assenza dei prescritti pareri comporta l'illegittimità della deliberazione per violazione di legge.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, invece, ritiene che i pareri ex art. 49 del Tuel rilevano esclusivamente a fini interni, per l'eventuale accertamento di responsabilità; la loro mancanza non produce illegittimità dell'atto, ma soltanto una mera irregolarità dello stesso ().

Dall'adesione all'una o all'altra delle opzioni interpretative discende che la mancanza di parere non è sanabile successivamente, qualora si ritenga l'assenza di parere motivo di illegittimità dell'atto, mentre è sicuramente carenza sanabile laddove si opti per la soluzione dell'irregolarità dell'atto formato in sua assenza.

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: i pareri (4)

Consiglio di Stato, sentenza n. 8108 del 17 dicembre 2020:

"i pareri, previsti per l'adozione delle deliberazioni comunali (prima ex art. 53, l. 8 giugno 1990, n. 142, e poi ex art. 49, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) non costituiscono requisiti di legittimità delle deliberazioni cui si riferiscono, in quanto sono preordinati all'individuazione sul piano formale, nei funzionari che li formulano, della responsabilità eventualmente in solido con i componenti degli organi politici in via amministrativa e contabile, così che la loro eventuale mancanza costituisce una mera irregolarità che non incide sulla legittimità e la validità delle deliberazioni stesse" (Cons. Stato, IV, 22 marzo 2018, n. 1838; V, 18 dicembre 2015, n. 5745; 8 aprile 2014, n. 1663; IV, 26 gennaio 2012, n. 351; V, 21 agosto 2009, n. 5012).

Nello stesso Consiglio di Stato, sentenza n. 8466 del 29 dicembre 2020

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: le commissioni consiliari (1)

L'articolo 38, c. 6, del Tuel stabilisce che "*quando lo Statuto lo preveda, il consiglio si avvale di commissioni consiliari costituite nel proprio seno con criterio proporzionale. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori*".

L'istituzione delle commissioni consiliari è una scelta autonoma dell'ente, da effettuare nelle norme statutarie (trattasi di contenuto facoltativo dello Statuto.

Nel caso in cui l'ente abbia istituito le commissioni consiliari, in genere si prevede un preventivo esame dei punti sottoposti all'esame del consiglio comunale da parte delle commissioni.

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: le commissioni consiliari (2)

La giurisprudenza ha chiarito che l'omesso esame da parte delle competenti commissioni consiliari, "laddove previste dalla normativa interna sull'organizzazione ed il funzionamento dell'ente", determina una lesione del munus di consigliere comunale. Ciò sul rilievo che tali commissioni "costituiscono organi fondamentali nel procedimento decisionale" previsto per gli atti del consiglio comunale "essendo loro attribuito il necessario esame ed approfondimento istruttorio dei progetti di delibera, così da concentrare l'attività del plenum sui contenuti fondamentali, e dunque appalesandosi come la sede nella quale il singolo consigliere può prendere adeguata cognizione circa le scelte che l'organo di cui fa parte intende assumere". Consiglio di Stato, sentenza n. 4917/2017

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: la convocazione (1)

I componenti dell'organo devono essere invitati tempestivamente alla riunione, mediante apposita convocazione, con l'indicazione dei punti all'ordine del giorno e delle modalità per partecipare alla riunione (luogo, data e ora di svolgimento).

Il suo omesso invio, entro i termini stabiliti, a tutti i componenti (che concretizza un vizio procedimentale) rende irregolare la seduta e quindi illegittime le deliberazioni in essa adottate; peraltro, la presenza di tutti i componenti sana la mancanza di convocazione.

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: la convocazione (2)

Le sedute si distinguono in:

Ordinarie;
Straordinarie;
Urgenti.

Cambiano i termini di consegna degli avvisi. Le regole del computo dei termini sono indicate nel regolamento del consiglio. Qualora nel regolamento del Consiglio non sia indicato diversamente, il termine stabilito per la consegna ai consiglieri dell'avviso di convocazione alle adunanze, "è termine costituito da giorni liberi e interi, che devono interamente decorrere prima dello svolgimento dell'attività cui sono preordinati e tale da non comprendere né il giorno iniziale della convocazione né quello finale dell'adunanza, in conformità alla giurisprudenza che ha chiarito che ciò garantisce lo svolgimento con pienezza di funzioni del ruolo elettivo da parte del consigliere, garantendo effettiva e consapevole partecipazione ad ogni attività del Consiglio (cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 4047/2019 e pareri Cons. Stato, I, 15 gennaio 2014, n. 461/2014; Cons. Stato, I, 22 gennaio 2010, n. 2261/2009)"

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: la convocazione (3)

Il rispetto dei tempi e delle modalità di convocazione dei consiglieri, costituiscono elementi essenziali per la validità delle adunanze anche con riferimento alla funzione primaria dell'avviso di convocazione che consiste proprio nell'informare preventivamente i singoli consiglieri degli argomenti di discussione, affinché ciascuno possa scientemente decidere se partecipare o meno alle sedute ed intervenire alle stesse adeguatamente preparato.

Il mancato rispetto dei termini e delle modalità di consegna comporta l'illegittimità delle decisioni assunte dal consiglio comunale, salvo che:

- l'avviso di convocazione abbia comunque raggiunto lo scopo, garantendo l'effettiva e consapevole partecipazione del consigliere alla seduta (Tar Calabria, sent. n. 1156/2017);
- la mancata consegna sia dovuta ad azioni di ostruzionismo dei consiglieri (Tar Sicilia-Palermo, sent. n. 1917/2017); a conforto di tale conclusione la giurisprudenza richiama il fondamentale principio di leale collaborazione cui devono essere ispirati anche i rapporti tra sindaco ed organi dell'ente locale.

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: la convocazione (4)

Quanto alle modalità di consegna dell'avviso di convocazione, occorre far riferimento anche in questo caso ai singoli regolamenti comunali, che possono prevedere sia la consegna "tradizionale" dell'avviso che l'utilizzo di strumenti più moderni (ad esempio l'utilizzo della pec).

L'assegnazione della casella di posta certificata ai singoli consiglieri effettuata dall'amministrazione comunale ai fini dell'effettuazione delle comunicazioni inerenti il funzionamento del consiglio comunale determina una presunzione di conoscenza delle stesse da parte dei destinatari ogni qual volta la regolare trasmissione risulti attestata dalla ricevuta di accettazione da parte del servizio di posta certificata utilizzato. Deve pertanto ritenersi senz'altro esclusa, per i consiglieri, la possibilità di disconoscere ex post le comunicazioni ritualmente effettuate dall'amministrazione presso la casella PEC loro assegnata ai fini dell'assolvimento dell'attività connessa alla loro carica (Tar Sardegna, sent. n. 789/2017, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 6042/2018).

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: la convocazione (5)

In caso di seduta consiliare a distanza l'attività di trasmissione dei codici di accesso alla seduta telematica **non è avulsa e distinta da quella di convocazione alla stessa**, rivestendo tali codici in tutta evidenza carattere ancillare e strumentale alla partecipazione ai relativi lavori, similmente alla convocazione stessa. Pertanto, deve ritenersi illegittima la seduta di consiglio comunale, svolta a distanza, nel caso in cui ad un consigliere comunale, in difformità da quanto previsto dal provvedimento sindacale adottato ai sensi dell'art. 73, comma 1, del d.l. 18/2020, non siano stati inviati in tempo utile i link di collegamento e il relativo codice di accesso alla piattaforma telematica, così da non rendergli possibile la partecipazione alla seduta svoltasi in tale modalità telematica.

TAR Basilicata, Sez. I, n. 642 del 11 ottobre 2021

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: l'ordine del giorno (1)

L'ordine del giorno è contenuto nella convocazione e contiene gli argomenti da trattare in seduta, che devono essere indicati chiaramente, non essendo ammesso l'utilizzo di formule generiche, né la possibilità di dedurre implicitamente da un argomento previsto una questione diversa. Ha la funzione di consentire ai componenti di conoscere con congruo anticipo gli argomenti che saranno trattati in seduta. Non è pertanto consentito, in linea di principio, deliberare su questioni non contemplate all'ordine del giorno, salvo il caso eccezionale in cui siano presenti tutti i componenti che si esprimano in modo unanime a favore dell'integrazione dell'ordine del giorno

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: l'ordine del giorno (2)

Dopo l'invio della convocazione del consiglio comunale, è generalmente ammessa dai regolamenti in vigore nei comuni la possibilità di procedere all'integrazione dei punti all'ordine del giorno. I regolamenti stabiliscono i termini da rispettare nonché le condizioni che devono sussistere.

La convocazione e la predisposizione dell'ordine del giorno della giunta comunale è effettuata dal sindaco generalmente senza particolari formalità, salvo che la giunta stessa si sia dotata di un regolamento disciplinante il proprio funzionamento che stabilisca forme predeterminate

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: l'ordine del giorno (3)

Possono ricordarsi in tale direzione, con l'avvertenza che si tratta di un elenco esemplificativo e non esaustivo, i casi in cui la richiesta provenga:

- dal sindaco, nei comuni nei quali lo stesso non presiede il consiglio. Per iniziativa e decisione propria e per l'attività propositiva e di impulso della giunta nei confronti del consiglio (prevista dall'art. 48, c. 2, Tuel) spetta al sindaco, presidente della giunta, richiedere l'inserimento di argomenti nell'ordine del giorno del consiglio;
- da almeno un quinto dei consiglieri comunali, che hanno diritto di richiedere la convocazione del consiglio e l'iscrizione all'ordine del giorno delle questioni da loro richieste sempreché rientrino nelle competenze del consiglio stesso (artt. 43, c. 1, e 39, c. 2, Tuel); in tali casi il presidente è tenuto a riunire il consiglio in un termine non superiore ai venti giorni, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste; l'art. 39, c. 5, Tuel prevede che in caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto.
- dal collegio dei revisori dei conti – o dal revisore dei conti – quando essi presentino referto su gravi irregolarità nella gestione dell'ente (art. 239, c. 1, lett. e), Tuel).

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: il deposito degli atti (1)

I componenti dell'organo devono potersi informare sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno; ossia devono essere posti in condizione di conoscere compiutamente la proposta di deliberazione, le risultanze dell'istruttoria, gli eventuali allegati ed i pareri preventivi di natura tecnica che debbono eventualmente essere acquisiti (è il caso per le deliberazioni di Giunta e di Consiglio, ad esempio, laddove richiesti dei pareri di regolarità tecnica, contabile, dell'organo di revisione).

I regolamenti consiliari stabiliscono i termini per il deposito degli atti e, a volte, anche la loro pubblicazione nella sezione riservata ai consiglieri del servizio on-line del portale del comune. In alcuni casi gli atti vengono inviati per e-mail ai consiglieri. Il mancato rispetto del termine per il deposito preventivo della documentazione oggetto di delibera comporta una lesione delle prerogative connesse alla funzione di "consigliere", in quanto impedisce una partecipazione consapevole ed informata.

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: il deposito degli atti (2)

Come per il mancato rispetto del termine di convocazione, anche per il mancato rispetto dei termini di deposito la giurisprudenza ha applicato, in alcune decisioni, il **principio di raggiungimento dello scopo**, secondo cui non ci si può dolere del mancato rispetto di una norma procedurale volta, per l'appunto, a garantire la piena conoscenza di determinati atti, una volta che questi siano stati effettivamente conosciuti dall'interessato, consentendosi così a quest'ultimo il pieno ed effettivo l'esercizio delle proprie prerogative partecipative.

Al riguardo è sufficiente rilevare, come del resto già osservato in sede cautelare, che nella fattispecie l'asserita violazione dei termini in contestazione, non risulta essere stata idonea di ledere in concreto il diritto all'informazione e alle garanzie partecipative della consigliere ricorrente, avendo comunque la medesima avuto congruo termine per la conoscenza degli atti in questione, come comprovato ex actis dalla presentazione di ben sette emendamenti in ordine allo schema di bilancio da approvare e dal loro intervenuto esame in apposita, ancorché successiva, seduta consiliare, svoltasi in data 30 luglio 2016 (Tar Umbria, sent. n. 44/2018)

Principi sul funzionamento degli organi collegiali: il deposito degli atti (3)

L'art. 227, c. 2, del Tuel prevede che la proposta di rendiconto della gestione debba essere messa a disposizione dei consiglieri comunali entro un termine non inferiore a 20 giorni, stabilito dal regolamento di contabilità, precedente la sessione consiliare.

La giurisprudenza ha chiarito che:

- il Tuel si pone, in materia di contabilità degli enti locali, come vera e propria normazione di principio e a carattere inderogabile per la normazione secondaria; pertanto, è illegittima la norma del regolamento comunale qualora preveda un termine inferiore ai venti giorni fra il deposito dei documenti relativi al rendiconto e la seduta di deliberazione (Tar Campania-Salerno, sentenza n. 1868/2019);
- l'art. 227, c. 2, del Tuel si applica soltanto al procedimento di approvazione del rendiconto di gestione, mentre per il bilancio di previsione l'art. 174 Tuel rimette al regolamento di contabilità la disciplina in ordine all'approvazione del bilancio preventivo, regolamento che deve "regolare" modalità, termini e contenuti dell'"informazione" di cui sono destinatari i consiglieri (Tar Campania-Napoli, sent. n. 3374/2015).

Quando i componenti dell'organo possono impugnare le delibere?

Secondo la giurisprudenza i componenti degli organi collegiali non sono legittimati ad impugnare le deliberazioni assunte dall'organo, in quanto non hanno un interesse generalmente tutelato alla legittimità dell'azione amministrativa. Ogni deliberazione dell'organo collegiale può essere impugnata dai componenti del collegio, solo per la violazione del c.d. ius ad officium e, cioè, soltanto per ragioni connesse alle modalità con cui si è giunti alla decisione o alla disciplina di dette modalità.

Esempi:

- erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare;
- violazione dell'ordine del giorno;
- omesso esame da parte delle competenti commissioni consiliari, "laddove previste dalla normativa interna sull'organizzazione ed il funzionamento dell'ente";
- inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare;
- violazioni delle norme sul quorum strutturale e funzionale;
- mancata votazione in forma segreta nei casi in cui è prevista tale forma eccezionale di espressione del voto;
- più in generale, preclusione in tutto o in parte dell'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito, quali ad esempio il mancato esame preventivo da parte delle commissioni consiliari, ove richiesto.