



**COMUNE DI FORMIA**  
(Provincia di Latina)

**IL SEGRETARIO GENERALE**

Responsabile

Sistema Integrato dei Controlli Interni

Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

Presidente del Consiglio Comunale  
Avv. Pasquale Di Gabriele

e, p.c.

Sindaco  
Dott.ssa Paola Villai

SEDE

**OGGETTO: Commissioni e Gruppi consiliari**

In esito alla richiesta formulata dalla S.V. con la nota Prot. n.42415 del 05 ottobre 2020, anche a nome di altri Consiglieri Comunali giunto Verbale della Conferenza dei Capi Gruppo del 02 ottobre 2020, con la quale mi si chiede di esprimere parere *pro-veritate* circa la composizione delle Commissioni consiliari a fronte dei molteplici mutamenti politici intervenuti nel tempo nella compagine dei Gruppi, Le rimetto il richiesto parere affidato alle considerazioni che seguono.

In via preliminare è necessario chiarire che nell'esercizio della funzione di "assistenza giuridico-amministrativa" prevista dall'art.97, comma 2 del D.Lgs 267/2000 – TUEL occorre verificare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni soggettive ed oggettive per l'attivazione della stessa.

In particolare, sotto il *profilo soggettivo*, le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi dell'Ente come specificato dal citato articolo 97 che, al comma 2, limita le funzioni di assistenza giuridico-amministrativa "nei confronti degli organi dell'ente" come individuati dall'art.36 che, al comma 1, statuisce che "Sono organi di governo del Comune il Consiglio, la Giunta, il Sindaco".

Sotto il *profilo oggettivo*, inoltre, possono rientrare nella funzione consultiva e/o di assistenza giuridico-amministrativa le richieste di pareri che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazioni e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi di atti o schemi di atti di formazione secondaria ( regolamenti, circolari, ecc.); o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nell'azione amministrativa.

Sulle singole proposte di deliberazione sottoposte alla Giunta o al Consiglio sono, infatti, in via di competenza esclusiva, chiamati ad esprimere, obbligatoriamente, il loro parere di regolarità tecnica e/o contabile i dirigenti (ex art.49, comma 1, del D.Lgs. 267/2000 – TUEL) i quali "rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi" (ex art. 49, comma 3, D.lgs. 267/2000 – TUEL).

Inoltre, la funzione consultiva, non può svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali future iniziative giudiziarie proprie degli organi inquirenti quasi ai fini di una assoluzione *ex ante* di una eventuale condotta che possa connotarsi di profili di responsabilità.

Ulteriore limite è costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri richiesti ex art. 97, comma 2 D.Lgs. 267/2000 – TUEL, possono riguardare questioni giuridiche di carattere generale, la cui soluzione possa tornare utile alla emanazione successiva di atti di amministrazione o di formazione e, in quanto destinati ad illuminare e consigliare attraverso una manifestazione di giudizio l'organo di amministrazione attiva, devono necessariamente precedere la pronuncia dell'organo deliberante. Non è quindi ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Infine, in linea generale, appare opportuno premettere che questo Ufficio non ha alcuna facoltà di dirimere, con effetto vincolante, ogni dubbio sulla portata interpretativa ed applicativa di disposizioni normative sottoposte volta a volta al suo esame. Conseguentemente, la scelta concreta di quale sia la disciplina applicabile e di quali effetti comporti sull'azione dell'Ente, spetta unicamente agli Organi dell'Amministrazione che, dalle valutazioni espresse dai Dirigenti con i pareri ex art. 49 – TUEL e dall'eventuale assistenza prestata dal Segretario ex art. 97, comma 2 D.Lgs. 267/2000 – TUEL, può trarre indicazioni nell'ambito della sua autonomia.

Tanto premesso, e avendo verificato che la richiesta di parere proviene dal Presidente del Consiglio Comunale, si espongono le seguenti considerazioni.

In via preliminare si fa presente che le Commissioni consiliari previste dall'art.38, comma 6, del D.Lgs n.267/2000 TUEL, una volta istituite sulla base di una facoltativa previsione statutaria, sono disciplinate dall'apposito regolamento comunale con l'unico limite, posto dal Legislatore, riguardante il rispetto del criterio proporzionale nella composizione. Ciò significa che le forze politiche presenti in Consiglio Comunale devono essere il più possibile rispecchiate anche nelle Commissioni, in modo che in ciascuno di esse ne sia riprodotto il peso numerico e di voto.

Nel Comune di Formia la materia è così normata:

## **STATUTO COMUNALE**

### **Art.44**

#### **Gruppi Consiliari**

1 I Consiglieri si costituiscono in gruppi consiliari, composti da due o più componenti dandone comunicazione al Sindaco e al Presidente del Consiglio Comunale . Un gruppo può essere composto anche da un solo consigliere, purchè unico rappresentante di una lista che ha ottenuto un solo seggio. Se il consigliere di cui sopra, dopo l'elezione ha scelto un nuovo gruppo consiliare sono riservate alla libera scelta di ciascun Consigliere, e sono suscettibili di modifica nel corso del mandato.

2 Ai gruppi consiliari sono fornite strutture ed attrezzature di supporto idonee a consentire il regolare svolgimento delle loro funzioni, tenendo presenti le esigenze comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica di ciascuno di essi.

3 Ai capigruppo consiliari e ai consiglieri singoli che non aderiscono a nessun gruppo sono comunicate, contestualmente all'affissione all'albo pretorio, le deliberazioni della Giunta Comunale e gli elenchi delle determinate assunte dai vari uffici.

4 Per i Consiglieri singoli di diverse formazioni politiche è prevista la costituzione del gruppo misto con la nomina di un capigruppo.

## **REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO COMUNALE E DELLE COMMISSIONI**

### **Art 6**

#### **Costituzione e composizione delle Commissioni permanenti**

1 Il Consiglio Comunale all'inizio di ogni mandato amministrativo o nel corso dello stesso può costituire commissioni consiliari permanenti con criterio proporzionale in modo da rappresentare complessivamente tutti i gruppi ed assicurare al loro interno il mantenimento del rapporto numerico tra maggioranza e minoranza.

2 Il numero di queste ultime e dei loro componenti nonché le rispettive materie di competenza sono determinati al momento della loro istituzione.

3 Le commissioni consiliari permanenti sono composte da consiglieri comunali ed hanno di norma carattere dipartimentale.

4 La nomina dei consiglieri componenti delle singole commissioni avviene con votazione palese da parte del Consiglio Comunale sulla base delle designazioni fatte dai capigruppo.

5 Qualora un consigliere comunale lasci il gruppo consiliare di appartenenza sarà automaticamente considerato dimissionario dalla o dalle commissioni da cui risulti componente e dagli enti in cui è stato nominato e si procederà alla sua immediata sostituzione con comunicazione del capogruppo consiliare della lista elettorale nella quale il consigliere stesso si è presentato agli elettori anche se da indipendente.

6 Il numero dei componenti di maggioranza e di minoranza nelle commissioni consiliari è determinato dal Consiglio Comunale ed è immodificabile per scelta del singolo consigliere componente o del suo gruppo consiliare di riferimento o appartenenza. Laddove in conseguenza di dichiarazioni ufficiali di dissociazione o sospensione o cambiamento della collocazione consiliare si modifichi detto numero, sia nel senso del rafforzamento della maggioranza, sia nel senso di rafforzamento della minoranza, la commissione consiliare decade automaticamente e deve essere rinominata dal Consiglio su iniziativa del Presidente dello stesso.

7 In caso di dimissioni o decadenza, o per altra necessità di sostituzione di un componente della Commissione, il Capo gruppo indica il sostituto al Presidente del Consiglio Comunale.

8 Il Presidente della Commissione viene eletto a maggioranza assoluta dei componenti, con voto palese, nella prima riunione della Commissione.

9 Il Presidente del Consiglio comunale dà comunicazione delle nomine dei Presidenti delle Commissioni al Consiglio comunale, al Sindaco, alla Giunta, al Collegio dei Revisori dei Conti, al Difensore civico e agli organismi di partecipazione popolare.

10 In sede di prima applicazione del presente articolo sono considerate automaticamente decadute tutte le commissioni consiliari eventualmente già costituite, nonché tutte quelle nomine e designazioni in Commissioni ed Enti, nomine effettuate sulla base del rapporto numerico tra maggioranza e minoranza e comunque laddove sia prevista la presenza della minoranza e si procede alla loro istituzione nonché al loro rinnovo sulla base dei principi sopra enunciati.

Dalle sopra riportate disposizioni Statutarie e Regolamentari si evince che la **nomina** delle Commissioni comunali, che devono essere costituite unicamente da componenti del Consiglio, è **effettuata dallo stesso Consiglio Comunale** e che, inoltre, le stesse sono mera **articolazione interna del Consiglio Comunale**.

Ne deriva, da quanto sopra, che le sedute delle Commissioni debbano essere convocate per trattare gli argomenti da sottoporre al **Consiglio Comunale** e per i quali la Commissione sia competente ad esprimere i pareri, le valutazioni, gli approfondimenti, le interpretazioni e le altre competenze previste dal Regolamento del Consiglio nelle ipotesi di motivata urgenza.

Dalle sopra citate disposizioni di legge (TUEL) si evidenzia che il Legislatore ha riconosciuto ai Comuni un'ampia discrezionalità di scelta, d'altronde coerente con l'autonomia funzionale ed organizzativa dei relativi Consigli, in ordine sia all'esistenza, che alle modalità costitutive, organizzative dei relativi Consigli, in ordine sia all'esistenza, che alle modalità costitutive, organizzative e funzionali delle Commissioni Consiliari (ed in generale di ogni altra articolazione interna del Consiglio). Tuttavia, la lettura delle disposizioni di legge, evidenzia almeno due elementi costituenti limite all'esercizio del potere discrezionale assegnato agli Enti nel caso in cui gli stessi decidano, con lo Statuto, di valersi di tali Commissioni. Il primo di tali elementi è costituito dalla espressione "nel proprio seno" la quale comporta che i componenti degli Organi in questione debbano rivestire, necessariamente, la *qualifica di Consigliere nel Consiglio Comunale in carica*. Il secondo elemento vincola la *ratio* compositiva delle Commissioni in argomento al rispetto del "**criterio proporzionale**".

Diverse, quindi, sono le competenze, e soprattutto è diversa la natura dei provvedimenti adottati dal Consiglio e dalle Commissioni Consiliari. Difatti, il *Consiglio* è l'Organo che, a seguito della votazione, assume - nelle materie di sua competenza - la determinazione e la decisione che rimane imputabile all'Ente, e che ha rilevanza esterna. La *Commissione Consiliare*, diversamente, anch'essa vota su determinate materie e questioni, ma con la diversa finalità di rendere un parere consultivo, che da un lato non è vincolante e dall'altro non ha alcuna rilevanza esterna ma solo valore endoprocedimentale.

Quanto sopra premesso, e affrontando nel merito il *thema decidendum*, si evidenzia che sulla problematica il Dipartimento Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno si è più volte formalmente espresso.

Ha chiarito il competente Dipartimento con specifici pareri e con riferimento a fattispecie analoghe a quelle esaminate (*si riporta il contenuto dei pareri per la parte di interesse*) che:

1- le Commissioni Consiliari previste dall'art.38, comma 6 del D.Lgs 267/2000, una volta istituite sulla base di una facoltativa previsione statutaria, sono disciplinate dall'apposito Regolamento Comunale con l'unico limite, posto dal legislatore, riguardante il rispetto del criterio proporzionale nella composizione. Ciò significa che le forze politiche presenti in Consiglio devono essere il più possibile rispecchiate anche nelle Commissioni, in modo che in ciascuna di esse ne sia riprodotto il peso numerico e di voto;

2- il caso prospettato si inquadra nell'ambito dei possibili mutamenti che possono sopravvenire all'interno delle forze politiche presenti in Consiglio Comunale per effetto di dissociazioni dall'originario gruppo di appartenenza, comportanti la costituzione di nuovi Gruppi consiliari ovvero l'adesione a diversi Gruppi esistenti;

3- il principio generale del divieto di mandato imperativo sancito dall'articolo 67 della Costituzione, pacificamente applicabile ad ogni assemblea elettiva, assicura ad ogni Consigliere l'esercizio del mandato ricevuto dagli elettori – pur conservando verso gli stessi la responsabilità politica – con assoluta libertà, ivi compresa quella di far venir meno l'appartenenza dell'eletto alla lista o alla coalizione di originaria appartenenza (cfr TAR, Trentino Alto Adige, Trento n.75 del 2009);

4- i mutamenti in parola modificano i rapporti tra le forze politiche presenti in Consiglio, incidendo sul numero dei Gruppi ovvero sulla consistenza numerica degli stessi, e ciò non può non influire sulla composizione delle Commissioni consiliari che deve, pertanto, adeguarsi ai nuovi assetti;

5- la ipotesi prospettata va pertanto inquadrata nell'ambito di un riequilibrio generale degli assetti presenti nelle Commissioni;

6- nel caso di specie, al fine di adeguare la composizione delle Commissioni al criterio proporzionale previsto dal citato art.38 del D.Lgs 267/2000 e dal regolamento sul funzionamento del Consiglio Comunale, è necessario provvedere ad una revisione complessiva delle stesse con una deliberazione del Consiglio comunale che prenda atto della designazione dei Consiglieri in rappresentanza dei Gruppi neo costituiti e della sostituzione dei Consiglieri;

7- le forze politiche presenti in Consiglio devono essere il più possibile rispecchiate anche nelle Commissioni, in modo che in ciascuna di esse ne sia riprodotto il peso numerico e di voto;

8- la proporzionalità, quindi, è volta ad assicurare in seno alle Commissioni la maggiore rappresentatività possibile;

9- il Legislatore non ha precisato in che modo debba essere applicato il surriferito criterio di proporzionalità per cui spetta al Regolamento, cui sono demandate la determinazione dei poteri delle Commissioni, nonché la disciplina dell'organizzazione e delle forme di pubblicità dei lavori, stabilire i meccanismi idonei a garantirne il rispetto;

10 secondo un orientamento giurisprudenziale, il criterio proporzionale può dirsi rispettato ove sia assicurata la presenza in ogni Commissione di ciascun Gruppo presente in Consiglio, in modo che se una lista è rappresentata da un solo Consigliere, questi deve essere presente in tutte le Commissioni costituite (v. TAR Lombardia, Brescia, 4.7.1992, n. 796; TAR Lombardia Milano, 3.5.1996, n.567), assicurando una composizione delle Commissioni proporzionata all'entità di ciascun Gruppo consiliare;

11- è rimessa all'autonomia organizzativa del Comune interessato l'individuazione, anche mediante opportune integrazioni del vigente Regolamento, del meccanismo tecnico (quale voto plurimo, voto ponderato o altro) reputato maggiormente idoneo ad assicurare a ciascun Commissario un peso corrispondente a quello del Gruppo che rappresenta;

12- il criterio proporzionale è posto dal Legislatore come direttiva suscettibile di svariate opzioni applicative, egualmente legittime purchè coerenti con la ratio che quel principio sottende, e che consiste nell'assicurare in seno alle Commissioni la maggiore rappresentatività possibile (TAR Lombardia, n. 567/96).

In tale contesto, e ai fini delle decisioni che l'Amministrazione intenderà assumere, è opportuno chiarire anche **la competenza e la natura dei procedimenti adottati dal Consiglio e dalle Commissioni consiliari.**

Difatti, il Consiglio è l'Organo che, a seguito della votazione, assume – nelle materie di sua competenza – la determinazione e la decisione che rimane imputabile all'Ente, e che ha rilevanza esterna. La Commissione Consiliare, diversamente, anch'essa vota su determinate materie e questioni, ma con la diversa finalità di rendere un parere consultivo, che da un lato non è vincolante e dall'altro non ha alcuna rilevanza esterna ma solo valore endoprocedimentale.

Ne consegue che si verte in una ipotesi di fase interna al procedimento per cui, ove espressamente richiesta nei termini regolamentari, il parere della Commissione Consiliare è atto presupposto (*fatto salvo quanto previsto e disciplinato dall'art.7 – comma 4 – del vigente Regolamento Consiliare*).

E' da evidenziare, inoltre che l'essenza della collegialità consiste nella imputazione all'Organo della volontà espressa nei modi di legge dalla maggioranza dei suoi componenti e da quant'altri possano o debbano intervenire nel procedimento deliberativo in quanto portatori, in seno all'Organo stesso, di interessi (anche politici) o professionalità diverse. In tal senso le norme consentono che di propria iniziativa, o su invito scritto del Presidente del Consiglio, il Sindaco ed i membri della Giunta possono partecipare, con facoltà di relazione e di intervento, nella discussione degli argomenti all'ordine del giorno delle riunioni delle Commissioni. La *ratio* della norma in questione è, evidentemente, quella di permettere ai soggetti politici istituzionali in carica nella consiliatura di riferimento, di consentire di esprimere le proprie valutazioni, pareri e volontà nel merito dei provvedimenti deliberativi all'esame delle Commissioni.

Alla luce delle suesposte considerazioni appare chiaro che il parere espresso da una Commissione consiliare è un parere *endoprocedimentale* avente, anche, natura politica in quanto altri sono i soggetti (Dirigenti, Organo di revisione ecc) deputati ad esprimere pareri tecnici.

E' necessario comunque evidenziare che proprio in considerazione del fatto che le Commissioni consiliari vanno intese come articolazioni democratiche, ancorchè operative, del Consiglio Comunale, al fine di agevolare la partecipazione dei propri componenti all'esame degli argomenti con il precipuo scopo di rendere più agevoli e tempestivi i lavori dell'assemblea, va precisato che la Commissione consiliare non può certamente esautorare il potere-dovere del Consiglio Comunale di esprimere le proprie valutazioni in ordine all'approvazione di provvedimenti di propria competenza, con tutte le negative conseguenze in caso di una mancata approvazione. Pertanto, appare del tutto logico, affermare che il Consiglio Comunale ha il diritto ed il dovere di procedere all'approvazione delle proposte di sua competenza, a nulla rilevando gli eventuali ritardi, voluti o non voluti, delle competenti Commissioni, e ciò sulla base del principio secondo il quale la responsabilità dell'approvazione degli atti di sua competenza appartiene al Consiglio Comunale, la cui attività non può essere paralizzata dalla mancata espressione di pareri, seppur richiesti ed obbligatori, da parte della competente Commissione.

Ha infatti chiarito il competente Dipartimento del Ministero dell'Interno che: **“Il profilo formale della competenza non prevale mai sul profilo sostanziale della della cura degli interessi pubblici”** e che: **“sotto tale aspetto viene in specifico richiamo il principio della continuità amministrativa.** Esso impone che – salvo espressa previsione normativa – non si determinino cesure o interruzioni nell'esercizio della funzione amministrativa per effetto di situazioni attinenti alla funzionalità degli organi. Di tale principio sono espressione, pur nella diversità dei presupposti, la disciplina del “funzionario di fatto” e, in termini generali, il postulato secondo il quale la soppressione di un organo non comporta di per sé l'impossibilità di esercizio della funzione, la quale, viceversa, deve essere attribuita a quell'organo che può ragionevolmente ritenersi titolato ad ereditarla. La mancata costituzione dei collegi nella fattispecie riflette un evento oggettivamente preclusivo dell'adempimento costitutivo, tale da giustificare, in

ragione del principio della continuità amministrativa, il temporaneo riespandersi della competenza piena del Consiglio Comunale in ordine a tutte le attribuzioni demandate dal Regolamento alle Commissioni. Ovviamente, ciò non esclude che l'argomento della ricostituzione delle Commissioni Comunali debba essere iscritto all'ordine del giorno delle sedute consiliari fino alla sua positiva trattazione, fatte salve eventuali modifiche regolamentari”.

Conclusivamente, chiarisce il Dipartimento, che “a fronte della oggettiva impossibilità di insediare validamente le Commissioni(...) la situazione di fatto verificatasi è tale da giustificare, in ragione del principio della continuità amministrativa, il riespandersi della competenza piena del Consiglio Comunale”.

In ogni caso, quale norma di chiusura, si richiama l'attenzione sul disposto del comma 6, dell'articolo 2, del Regolamento per il Consiglio Comunale in base al quale il Presidente del Consiglio : “Decide, sentito il Segretario Comunale e l'Ufficio di Presidenza, sulle questioni attinenti al funzionamento dell'Assemblea di dubbia interpretazione o non specificatamente disciplinate da norme di legge o regolamentari. Le decisioni in merito vengono raccolte e conservate a cura del Segretario Comunale, e sono poste a disposizione dei Consiglieri che ne facciano richiesta”.

Nelle suesposte considerazioni si sostanzia il richiesto parere che viene inoltrato alla S.V. per quanto di competenza.

Distinti Saluti



IL SEGRETARIO GENERALE  
*Alessandro Izzi*  
Avv. Alessandro Izzi

**ALLEGATI:**

Pareri del Dipartimento Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno del:

- 11 ottobre 2012
- 17 aprile 2012
- 24 gennaio 2012
- 23 settembre 2011
- 11 aprile 2011

# ALLEGATI

## PARERI

**Dipartimento Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno**

**Categoria: Commissioni e Gruppi consiliari  
resi in data:**

- 11 ottobre 2012
- 17 aprile 2012
- 24 gennaio 2012
- 23 settembre 2011
- 11 aprile 2011

Home » Pareri

# Variazione della composizione delle Commissioni Consultive Consiliari – Riduzione dei componenti – Quesito.

## Territorio e autonomie locali

📅 11 Ottobre 2012

### Categoria

05.02.03 Commissioni e gruppi consiliari

### Sintesi/Massima

Ai sensi dell'articolo 38, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000, le commissioni consiliari, una volta istituite sulla base di una facoltativa previsione statutaria, sono disciplinate dall'apposito regolamento comunale con l'inderogabile limite, posto dal legislatore, riguardante il rispetto del criterio proporzionale nella composizione. Ciò significa che le forze politiche presenti in consiglio devono essere il più possibile rispecchiate anche nelle commissioni, in modo che in ciascuna di esse ne sia riprodotto il peso numerico e di voto. In ogni caso è rimessa all'autonomia organizzativa dell'ente interessato l'individuazione, anche mediante opportune integrazioni del vigente regolamento, del meccanismo tecnico (quale voto plurimo, voto ponderato o altro) reputato maggiormente idoneo ad assicurare a ciascun commissario un peso corrispondente a quello del gruppo che rappresenta.

### Testo

E' stato posto un quesito riguardante la composizione delle commissioni consultive consiliari.

Il comune di . ha adottato una delibera finalizzata alla riduzione del numero dei componenti delle commissioni consultive da 9 a 6.

Al riguardo, si evidenzia che, trattandosi di delibera già adottata dall'ente, spetta al giudice amministrativo ogni eventuale pronuncia sulla legittimità della stessa.

In linea generale si ribadisce che, ai sensi dell'articolo 38, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000, le commissioni consiliari, una volta istituite sulla base di una facoltativa previsione



statutaria, sono disciplinate dall'apposito regolamento comunale con l'inderogabile limite, posto dal legislatore, riguardante il rispetto del criterio proporzionale nella composizione. Ciò significa che le forze politiche presenti in consiglio devono essere il più possibile rispecchiate anche nelle commissioni, in modo che in ciascuna di esse ne sia riprodotto il peso numerico e di voto.

La proporzionalità, quindi, è volta ad assicurare in seno alle commissioni la maggiore rappresentatività possibile.

Tuttavia, il legislatore non ha precisato in che modo debba essere applicato il surriferito criterio di proporzionalità. E' da ritenersi che spetti al regolamento, cui sono demandate la determinazione dei poteri delle commissioni, nonché la disciplina dell'organizzazione e delle forme di pubblicità dei lavori, stabilire i meccanismi idonei a garantirne il rispetto. Secondo un orientamento giurisprudenziale, il criterio proporzionale può dirsi rispettato ove sia assicurata la presenza in ogni commissione di ciascun gruppo presente in consiglio, in modo che se una lista è rappresentata da un solo consigliere, questi deve essere presente in tutte le commissioni costituite (v. T.A.R. Lombardia, Brescia, 4.7.1992, n. 796; T.A.R. Lombardia Milano, 3.5.1996, n. 567), assicurando una composizione delle commissioni proporzionata all'entità di ciascun gruppo consiliare.

In ogni caso è rimessa all'autonomia organizzativa del comune interessato l'individuazione, anche mediante opportune integrazioni del vigente regolamento, del meccanismo tecnico (quale voto plurimo, voto ponderato o altro) reputato maggiormente idoneo ad assicurare a ciascun commissario un peso corrispondente a quello del gruppo che rappresenta.

Infatti, come precisato dalla stessa giurisprudenza richiamata, il criterio proporzionale è posto dal legislatore come direttiva suscettibile di svariate opzioni applicative, egualmente legittime purché coerenti con la ratio che quel principio sottende, e che consiste nell'assicurare in seno alle commissioni la maggiore rappresentatività possibile' (TAR Lombardia, n.567/96).



# Quesito su commissioni consiliari.

## Territorio e autonomie locali

📅 17 Aprile 2012

### Categoria

05.02.03 Commissioni e gruppi consiliari

### Sintesi/Massima

A fronte dei molteplici mutamenti politici intervenuti nel tempo nella compagine dei consiglieri, e quindi nella composizione dei gruppi, al fine di adeguare la composizione delle commissioni al criterio proporzionale previsto dal citato art. 38 del dlgs 267/2000, è necessario provvedere ad una revisione complessiva delle commissioni con una deliberazione del consiglio comunale.

### Testo

Si fa riferimento alla nota suindicata con la quale codesta amministrazione comunale ha formulato un quesito in materia di commissioni consiliari.

In particolare, è stato chiesto di conoscere se, a fronte dei molteplici mutamenti politici intervenuti nel tempo nella compagine dei consiglieri, e quindi nella composizione dei gruppi, sia necessario provvedere ad un riequilibrio generale delle commissioni consiliari permanenti originariamente costituite.

E' stato chiesto, altresì, se il consigliere che abbia cambiato gruppo, ove rivesta le funzioni di presidente di una commissione consiliare, debba continuare a svolgere tali funzioni fino al termine del mandato, ovvero se debba procedersi alla sua sostituzione.

In via preliminare si fa presente che le commissioni consiliari previste dall'articolo 38, comma 6 del d.lgs. n. 267/2000, una volta istituite sulla base di una facoltativa previsione statutaria, sono disciplinate dall'apposito regolamento comunale con l'unico limite, posto dal legislatore, riguardante il rispetto del criterio proporzionale nella composizione. Ciò significa che le forze politiche presenti in consiglio devono essere il più possibile rispecchiate anche nelle commissioni, in modo che in ciascuna di esse ne sia riprodotto il peso numerico e di voto.

Il caso prospettato si inquadra nell'ambito dei possibili mutamenti che possono sopravvenire all'interno delle forze politiche presenti in consiglio comunale per effetto di dissociazioni dall'originario gruppo di appartenenza, comportanti la costituzione di nuovi gruppi consiliari ovvero l'adesione a diversi gruppi esistenti.

Il principio generale del divieto di mandato imperativo sancito dall'articolo 67 della Costituzione, pacificamente applicabile ad ogni assemblea elettiva, assicura ad ogni consigliere l'esercizio del mandato ricevuto dagli elettori - pur conservando verso gli stessi la responsabilità politica - con assoluta libertà, ivi compresa quella di far venir meno l'appartenenza dell'eletto alla lista o alla coalizione di originaria appartenenza. (cfr Tar, Trentino Alto Adige, Trento n. 75 del 2009)

Va da sé che i mutamenti in parola modificano i rapporti tra le forze politiche presenti in consiglio, incidendo sul numero dei gruppi ovvero sulla consistenza numerica degli stessi, e ciò non può non influire sulla composizione delle commissioni consiliari che deve, pertanto, adeguarsi ai nuovi assetti.

La ipotesi prospettata va pertanto inquadrata nell'ambito di un riequilibrio generale degli assetti presenti nelle commissioni.

Quanto al rispetto del criterio proporzionale previsto dal citato articolo 38, comma 6 del d.lgs. n. 267/2000, il legislatore non precisa come lo stesso debba essere declinato in concreto. E' da ritenersi che spetti al regolamento, cui sono demandate la determinazione dei poteri delle commissioni, nonché la disciplina dell'organizzazione e delle forme di pubblicità dei lavori, stabilire i meccanismi idonei a garantirne il rispetto.

Secondo quanto osservato dal T.A.R. Lombardia, nella sentenza n. 567/1996, il criterio proporzionale è posto dal legislatore come direttiva suscettibile di svariate opzioni applicative, egualmente legittime purchè coerenti con la ratio che quel principio sottende, e che consiste nell'assicurare in seno alle commissioni la maggiore rappresentatività possibile. Al raggiungimento di questo risultato concorrono, come esperienza e prassi dimostrano, non soltanto la rappresentanza individuale proporzionata alla consistenza delle forze politiche presenti nell'organo elettivo, ma anche - quando la varietà di consistenza e di numero dei gruppi non consenta di conseguire l'obiettivo con precisione aritmetica, per quozienti interi - meccanismi tecnici (quali il voto ponderato, il voto plurimo e simili) idonei ad assicurare a ciascun commissario un peso corrispondente a quello della forza politica che rappresenta.

In materia di commissioni consiliari, il regolamento sul funzionamento del consiglio comunale della città di . prevede all'art. 10, primo comma, che 'la ripartizione dei membri delle commissioni da parte dei singoli gruppi dovrà essere effettuata con un criterio di proporzionalità garantendo comunque a ciascun consigliere la presenza in almeno una commissione consiliare. Ciascun gruppo provvede alla designazione dei propri rappresentanti dandone comunicazione al Sindaco ed al Presidente.'

Il comma 4 dello stesso articolo dispone che 'nel caso di dimissioni, decadenza od altro motivo che renda necessaria la sostituzione di un Consigliere, il Presidente del gruppo consiliare di appartenenza designa, tramite il Presidente del Consiglio, un altro rappresentante ed il Consiglio comunale prende atto della sostituzione'.

Nel condividere l'avviso formulato dal Segretario generale di codesto ente si ritiene che, nel caso di specie, al fine di adeguare la composizione delle commissioni al criterio proporzionale previsto dal citato art. 38 del dlgs 267/2000 e dal regolamento sul funzionamento del consiglio comunale, sia necessario provvedere ad una revisione complessiva delle stesse con una deliberazione del consiglio comunale che prenda atto della designazione dei consiglieri in rappresentanza dei gruppi neo costituiti e della sostituzione dei consiglieri ai sensi dell'art. 10, comma 4, della citata fonte regolamentare. Si fa presente, infine, che, ad avviso dello scrivente, il disposto recato dal citato art. 10, comma 4, è applicabile anche alla ipotesi prospettata del consigliere eletto presidente di una commissione in rappresentanza di un gruppo dal quale successivamente si sia dissociato.

Home » Pareri

# Variazione Gruppo consiliare. Quesito.

## Territorio e autonomie locali

📅 24 Gennaio 2012

### Categoria

05.02.03 Commissioni e gruppi consiliari

### Sintesi/Massima

I mutamenti dei rapporti tra le forze politiche presenti in consiglio che possono verificarsi nell'arco della consiliatura, con dissociazioni dall'originario gruppo di appartenenza comportanti, nel rispetto delle previsioni regolamentari, la costituzione di nuovi gruppi ovvero l'adesione a diversi gruppi esistenti (la cui consistenza numerica, in tal caso, risulterà variata), determinano la necessità di procedere ad una revisione nella composizione delle commissioni consiliari, al fine di ripristinare la conformità delle stesse al criterio proporzionale.

### Testo

E' stato chiesto un parere in ordine alla ammissibilità della formazione di un nuovo gruppo consiliare a seguito del distacco di tre consiglieri dall'originario gruppo composto da quattro unità ed alla legittimità della permanenza del gruppo divenuto unipersonale a seguito di tale distacco.

Facendo altresì presente che ciascuno dei sopracitati due gruppi rivendica anche il titolo ad utilizzare la propria denominazione, è stato sollevato, altresì, il problema circa la conseguente composizione delle commissioni consiliari.

Ad avviso di questo Ufficio, il caso occorso nel Comune di ... è regolato dal comma 4 dell'art. 9 del Regolamento per il funzionamento del consiglio comunale, configurando una ipotesi di distacco, in corso di consiliatura, di tre consiglieri dal gruppo di appartenenza originaria.

Alla stregua di tale disposizione i suddetti consiglieri hanno a disposizione due sole opzioni: confluire in altri gruppi già esistenti, oppure costituire un gruppo misto ('con un minimo di due membri che elegge al suo interno il capogruppo').

Si ritiene, infatti, che nel caso di specie non sia invocabile la disposizione di cui al comma 2

del medesimo articolo 9, la quale consente la costituzione di gruppi 'non corrispondenti alle liste elettorali nelle quali [i consiglieri] sono stati eletti purchè tali gruppi risultino composti da almeno due membri'.

Detta disposizione, invero, appare diretta a regolare la fase di prima costituzione dei gruppi, essendo collocata sistematicamente subito dopo il comma 1, volto a stabilire il principio generale per cui, nella fase dell'insediamento originario dei gruppi, 'i consiglieri eletti nella medesima lista, formano, di regola, un gruppo consiliare'; in deroga a tale principio, la disposizione dettata al comma 2 consente agli interessati consiglieri di costituire un gruppo non corrispondente a quello della lista elettorale.

Ad ogni modo, posto che la fattispecie verificatasi riceve espressa e puntuale disciplina nel citato comma 4, deve reputarsi prevalente l'applicazione della stessa.

Quanto alla possibilità che possa continuare ad esistere il gruppo originario, divenuto unipersonale a seguito del distacco sopra rappresentato, si ritiene che non vi siano controindicazioni al riguardo.

Infatti il citato articolo 9, al comma 1, prevedendo la costituzione dei gruppi in conformità ai risultati elettorali, non pone limiti quantitativi per la loro formazione, dovendo così reputarsi ammissibile l'evenienza che possano costituirsi, all'atto dell'insediamento, anche gruppi unipersonali.

La posizione del consigliere rimasto unico rappresentante dell'originario gruppo " appare assimilabile a quella dell'unico consigliere risultato eletto da una lista presentata alle elezioni, cui, alla stregua del comma 1 citato, è riconosciuta la possibilità di formare un gruppo.

Pertanto, pur in assenza di specifiche disposizioni sul punto, la permanenza del gruppo in parola, divenuto unipersonale, dovrebbe essere reputata possibile.

Quanto alle commissioni consiliari, si fa presente quanto segue.

In linea di principio, i mutamenti dei rapporti tra le forze politiche presenti in consiglio che possono verificarsi nell'arco della consiliatura, con dissociazioni dall'originario gruppo di appartenenza comportanti, nel rispetto delle previsioni regolamentari, la costituzione di nuovi gruppi ovvero l'adesione a diversi gruppi esistenti (la cui consistenza numerica, in tal caso, risulterà variata), determinano la necessità di procedere ad una revisione nella composizione delle commissioni consiliari, al fine di ripristinare la conformità delle stesse al criterio proporzionale.

Quest'ultimo implica, fondamentalmente, che tutte le forze politiche presenti in consiglio siano il più possibile rispecchiate nelle commissioni, in modo che in ciascuna di esse ne sia riprodotto il peso numerico e di voto.

Ne deriva, in termini generali, che anche i gruppi unipersonali, ove presenti, dovrebbero essere ammessi nella compagine dei componenti le commissioni, con peso proporzionale alla propria consistenza.

Ad ogni modo, non può non evidenziarsi che il Regolamento per il funzionamento del consiglio ha individuato, all'art. 10, nella Conferenza dei Capigruppo il soggetto istituzionalmente competente a pronunciarsi sulle 'questioni procedurali ed interpretative delle norme regolamentari'.

Si ritiene, pertanto, nel rispetto della disciplina dettata dall'interessato ente locale, che le prospettate questioni debbano essere rimesse all'apprezzamento del surriferito organismo.

Home » Pareri

# Costituzione di nuovi gruppi consiliari.

## Territorio e autonomie locali

📅 23 Settembre 2011

### Categoria

05.02.03 Commissioni e gruppi consiliari

### Sintesi/Massima

La materia dei gruppi consiliari è regolata dalle apposite norme statutarie e regolamentari, adottate dai singoli enti locali nell'ambito dell'autonomia organizzativa dei consigli, riconosciuta espressamente agli stessi dall'art. 38, comma 3, del T.U.E.L. n. 267/2000.

In linea di principio, si osserva, comunque, che sono ammissibili i mutamenti che possono sopravvenire all'interno delle forze politiche presenti in consiglio comunale, per effetto di dissociazioni dall'originario gruppo di appartenenza, comportanti la costituzione di nuovi gruppi consiliari, ovvero l'adesione a diversi gruppi esistenti.

Tuttavia, sono i singoli enti locali, nell'ambito della propria potestà di organizzazione, i titolari della competenza a dettare norme, statutarie e regolamentari, nella materia e le relative problematiche dovrebbero trovare adeguata soluzione nella specifica disciplina di cui l'ente stesso si è dotato

### Testo

Si fa riferimento alla nota sopra citata relativa al quesito posto dal Presidente del Consiglio comunale di .. in materia di costituzione dei gruppi consiliari.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che la materia dei gruppi consiliari è regolata dalle apposite norme statutarie e regolamentari, adottate dai singoli enti locali nell'ambito dell'autonomia organizzativa dei consigli, riconosciuta espressamente agli stessi dall'art. 38, comma 3, del T.U.E.L. n. 267/2000.

In linea di principio, si osserva, comunque, che sono ammissibili i mutamenti che possono sopravvenire all'interno delle forze politiche presenti in consiglio comunale, per effetto di dissociazioni dall'originario gruppo di appartenenza, comportanti la costituzione di nuovi gruppi consiliari, ovvero l'adesione a diversi gruppi esistenti.



Tuttavia, sono i singoli enti locali, nell'ambito della propria potestà di organizzazione, i titolari della competenza a dettare norme, statutarie e regolamentari, nella materia e le relative problematiche dovrebbero trovare adeguata soluzione nella specifica disciplina di cui l'ente stesso si è dotato

Nel caso di specie, la disciplina dettata dallo statuto del Comune di . non appare esaustiva, in quanto l'art.11, comma 2, demanda al regolamento 'la disciplina delle modalità di costituzione dei gruppi'.

Il regolamento prevede una disciplina più dettagliata, stabilendo, in particolare, all'art. 5, comma 2, che 'ciascun gruppo è costituito da almeno due consiglieri. Nel caso che una lista presentata alle elezioni abbia avuto eletto un solo consigliere, a questo sono riconosciute le prerogative e la rappresentanza spettanti a un gruppo consiliare'.

Il successivo comma 5 disciplina la fattispecie di distacco successivo dal gruppo, stabilendo che il consigliere che non aderisce ad altri gruppi non acquisisce le prerogative spettanti ad un gruppo consiliare. I consiglieri distaccatisi dai gruppi nei quali sono stati eletti possono costituire un gruppo misto che elegge al suo interno il capo gruppo.

Dal quadro delineato sembra desumersi che i gruppi unipersonali sarebbero ammessi solo se coincidenti con l'unico consigliere eletto in una lista, mentre non potrebbe costituire un gruppo l'unico consigliere che rappresenti la lista dopo il distacco degli altri componenti.

Riguardo alla formazione di nuovi gruppi, composti da due o più consiglieri, scaturenti da mutamenti all'interno delle forze politiche già presenti, ad una prima lettura sembrerebbe che i medesimi consiglieri che si distaccano, o il solo consigliere che ha dichiarato di aderire ad un gruppo, successivamente non più presente in consiglio, debbano confluire tutti nell'unico gruppo misto previsto dall'art. 5, comma 5, del regolamento.

Si rappresenta, ad ogni modo, che soltanto il Consiglio comunale, nella sua autonomia e in quanto titolare della competenza a dettare le norme cui conformarsi in tale materia, è abilitato a fornire un'interpretazione autentica delle norme statutarie e regolamentari di cui l'ente è dotato.



Home » Pareri

# Quesito su commissioni consiliari.

## Territorio e autonomie locali

📅 11 Aprile 2011

### Categoria

05.02.03 Commissioni e gruppi consiliari

### Sintesi/Massima

In base a quanto disposto dall'articolo 38, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000, le commissioni consiliari, una volta istituite sulla base di una facoltativa previsione statutaria, sono disciplinate dall'apposito regolamento comunale con l'inderogabile limite, posto dal legislatore, riguardante il rispetto del criterio proporzionale nella composizione. In tale prospettiva, gli eventuali mutamenti in corso di consiliatura nel rapporto tra maggioranza e minoranza consiliare, ovvero nella consistenza numerica dei gruppi dovuti al distacco di uno (o più) consiglieri dal gruppo di appartenenza originaria per aderire o formare altro gruppo va inquadrata nell'ambito di un riequilibrio generale degli assetti presenti nelle commissioni, e non di mera sostituzione dei consiglieri distaccatisi, dovendosi mantenere ferma l'osservanza del citato criterio proporzionale.

### Testo

Si fa riferimento alla nota suindicata relativa al quesito qui sottoposto dal Comune di .. in materia di commissioni consiliari.

Nel caso di specie un consigliere comunale, nominato membro di tre commissioni consiliari in rappresentanza di uno dei gruppi di minoranza, è fuoriuscito da tale gruppo per andare a costituire, sempre in quota allo schieramento politico di minoranza, 'il gruppo misto di minoranza' unipersonale previsto dall'art. 15, co. 2 del regolamento sul funzionamento del consiglio.

Posto che il suddetto consigliere, per effetto di una specifica previsione regolamentare, è decaduto dalla carica di componente in tutte le commissioni, è stato chiesto di conoscere, in particolare, se il gruppo di appartenenza originaria sia legittimato a designare un proprio

nuovo rappresentante nelle cennate commissioni, tenuto conto delle disposizioni statutarie e regolamentari in materia.

In proposito, si formulano le seguenti osservazioni.

In via preliminare si rileva che, in base a quanto disposto dall'articolo 38, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000, le commissioni consiliari, una volta istituite sulla base di una facoltativa previsione statutaria, sono disciplinate dall'apposito regolamento comunale con l'inderogabile limite, posto dal legislatore, riguardante il rispetto del criterio proporzionale nella composizione. Ciò significa che le forze politiche presenti in consiglio devono essere il più possibile rispecchiate anche nelle commissioni, in modo che in ciascuna di esse ne sia riprodotto il peso numerico e di voto.

Peraltro, come precisato nella sentenza del T.A.R. Lazio, sez. staccata di Latina, 24.7.2004, n. 649, la previsione legislativa del criterio proporzionale 'serve ad assicurare l'apporto delle idee e della volontà della minoranza consiliare, in applicazione del criterio di governo democratico degli enti locali, alle deliberazioni da assumersi dalle stesse commissioni'.

Il legislatore non precisa come debba essere applicato il surriferito criterio di proporzionalità. E' da ritenersi che spetti al regolamento, cui sono demandate la determinazione dei poteri delle commissioni, nonché la disciplina dell'organizzazione e delle forme di pubblicità dei lavori, stabilire i meccanismi idonei a garantirne il rispetto.

Nel caso di specie, in base a quanto disposto dagli artt. 18, co. 2 lett. c) e 21, co. 1 del regolamento del consiglio comunale, la designazione dei consiglieri incaricati di far parte delle commissioni consiliari in rappresentanza dei singoli gruppi presenti nel consiglio, così come la determinazione numerica dei commissari, è demandata alla conferenza dei capigruppo, in aderenza alle modalità e ai criteri stabiliti, vale a dire 'mantenendo il rapporto esistente in consiglio tra maggioranza e minoranza' e 'garantendo che i singoli gruppi siano complessivamente rappresentati in rapporto proporzionale alla propria consistenza'.

Ne consegue che gli eventuali mutamenti in corso di consiliatura nel rapporto tra maggioranza e minoranza consiliare, ovvero nella consistenza numerica dei gruppi dovrebbero implicare una revisione, a cura della conferenza dei capigruppo, degli assetti preesistenti nelle commissioni consiliari, al fine di ripristinare il rispetto dei surrichiamati criteri a cui le stesse devono essere conformate.

In tale prospettiva l'ipotesi, quale quella di cui al caso di specie, del distacco di uno (o più) consiglieri dal gruppo di appartenenza originaria per aderire o formare altro gruppo, va inquadrata nell'ambito di un riequilibrio generale degli assetti presenti nelle commissioni, e non già di mera sostituzione degli stessi.

^ Quest'ultima fattispecie è espressamente disciplinata dal comma 6 dell'articolo 21 del regolamento, con riferimento alla differente ipotesi che un consigliere scompaia come tale dalla scena politica, in via definitiva, per dimissioni, decadenza o altro, senza che con ciò risultino modificati gli assetti tra le forze politiche presenti nel consiglio, quindi senza incidere sui gruppi esistenti.

Nei termini suesposti è l'avviso di questo Ministero sulla questione rappresentata, che si prega di voler portare a conoscenza del comune richiedente.

