



Prefettura di Terni

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

Area II - Raccordo con gli Enti Locali; Consultazioni Elettorali

Terni, data del protocollo

Al Sig. Sindaco del Comune di Terni

Al Sig. Presidente del
Consiglio Comunale di Terni

Al Sig. Segretario Generale
del Comune di Terni

Ai Sigg. Consiglieri del Comune di Terni

Oggetto: Comune di Terni. Esposto Consiglieri comunali e nota del Presidente del Consiglio di Terni- Dimissioni dal gruppo di alternativa popolare di un consigliere del Comune di Terni. Parere del Ministero dell'interno.

Con riferimento alle note sopra indicate si prende atto che il Consigliere Primieri ha rassegnato le dimissioni dal Gruppo Alternativa Popolare al quale aveva aderito non appena eletto in una delle liste civiche a supporto del Sindaco Bandecchi”.

A seguito delle sue dimissioni, lo stesso ha manifestato la volontà di formare il Gruppo Misto che, sebbene previsto dal Regolamento del Consiglio, non è costituito alla data attuale, pertanto il Consigliere ne diventerebbe unico membro.

Gli esponenti hanno segnalato che la Presidente del Consiglio Comunale, sulla base di un parere espresso dal Segretario Generale dell'Ente, non ha aderito alla richiesta di formazione del Gruppo misto in quanto il Regolamento prevede, per la costituzione di nuovi Gruppi, la presenza di almeno tre Consiglieri.

Al riguardo, si osserva che il Regolamento del Consiglio Comunale di Terni precisa al comma 1 dell'art.25, rubricato “Gruppi Consiliari”, che i Consiglieri eletti nella medesima lista formano un Gruppo Consiliare e qualora una lista presentata alle elezioni abbia avuto eletto un solo



Prefettura di Terni

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

Area II - Raccordo con gli Enti Locali; Consultazioni Elettorali

Consigliere, o se tale situazione si dovesse verificare nel corso del mandato, il Consigliere ha titolo a costituire un Gruppo o a mantenere quello già costituito.

Il comma 4 del predetto Art.25 stabilisce che “per la formazione di un Gruppo nel corso del mandato occorre un numero minimo di tre Consiglieri. I Consiglieri che fuoriescono dai Gruppi costituiti ai sensi del primo e secondo comma che non intendono aderire ad altro Gruppo o costituirne uno nuovo, vanno a formare il Gruppo Misto o a confluirci. Qualora il Gruppo di nuova costituzione riduca i propri componenti ad un numero inferiore a tre i rimanenti Consiglieri confluiscono nel Gruppo misto o in altri Gruppi costituiti”.

Il predetto art.25 nulla disciplina sul numero minimo per la formazione del Gruppo misto, tuttavia si rappresenta che per la designazione del relativo Presidente deve essere rispettato, come prescrive il Comma 6, il criterio della rotazione semestrale dell’incarico, salvo diversa e unanime determinazione del Gruppo da esprimere alla scadenza di ciascun termine di rotazione.

Dalla formulazione della norma, che prevede la rotazione dell’incarico, sembrerebbe che il Gruppo misto debba essere costituito da più Consiglieri, come sostiene il Segretario Generale nel parere reso al Presidente del Consiglio, anche se la norma non lo dispone espressamente.

La Presidente del Consiglio, nel corrispondere alla richiesta di elementi da parte dell’Ufficio scrivente, ha evidenziato che:

- riconoscere le prerogative di un Gruppo al Consigliere in questione, in assenza di una espressa norma regolamentare, potrebbe configurare un danno erariale in quanto la partecipazione del Consigliere alle Commissioni consiliari dà diritto al gettone di presenza;
- il Segretario Generale, nel parere reso, ha concluso “per la impossibilità allo stato, di costituire un Gruppo misto unipersonale e sollecitando la rimozione del Consigliere Primieri dalla Commissione Consiliare di appartenenza, per ristabilire la proporzionalità prevista dalla legge”;



Prefettura di Terni

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

Area II - Raccordo con gli Enti Locali; Consultazioni Elettorali

- se si dovesse consentire al Consigliere Primieri di rimanere nella Commissione di cui è componente con diritto di voto, si avrebbe un rapporto di quattro Consiglieri di maggioranza e quattro di minoranza; tale situazione inciderebbe sul principio della proporzionalità della rappresentanza dei Gruppi Consiliari nelle Commissioni e la paralisi delle attività consiliari, in quanto verrebbe alterata la preesistente situazione che prevedeva la partecipazione di otto Consiglieri con diritto di voto di cui cinque di maggioranza e tre di minoranza.

Ciò premesso è necessario stabilire, sulla base delle norme di cui si è dotato l'Ente locale, se il Consigliere dimissionario dal Gruppo di originaria appartenenza possa costituire il Gruppo misto come unico componente e se l'appartenenza a tale Gruppo possa incidere sul principio di proporzionalità e causare la paralisi delle attività consiliari.

Relativamente alla possibilità di costituire un Gruppo misto unipersonale il citato comma 4, ultimo periodo, dell'Art. 25 del Regolamento dispone che i Consiglieri rimanenti del Gruppo di nuova costituzione, che risulta ridotto a meno di tre componenti, possono confluire nel Gruppo misto, senza dare indicazioni in ordine alla composizione numerica di quest'ultimo, come è stato evidenziato dallo stesso Segretario Generale nel parere reso. Pertanto, sembrerebbe che tale Gruppo misto, se non già costituito, possa essere formato unicamente dai predetti "Consiglieri rimanenti" indipendentemente dal loro numero.

Relativamente al principio di proporzionalità e all'eventuale paralisi, paventata dal Presidente del Consiglio Comunale, delle attività delle Commissioni consiliari, se si dovesse riconoscere al Consigliere dimissionario il diritto a rimanere nella Commissione di cui è componente si riferisce quanto di seguito:

Il Ministero dell'Interno, ha rappresentato che, in base a quanto disposto dall'Art 38, comma 6 del decreto legislativo n. 267/00, le Commissioni consiliari sono disciplinate dall'apposito regolamento comunale con l'inderogabile limite riguardante il rispetto del criterio proporzionale nella composizione. Le forze politiche presenti in consiglio devono, pertanto, essere il più possibile rappresentate anche nelle



Prefettura di Terni

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

Area II - Raccordo con gli Enti Locali; Consultazioni Elettorali

Commissioni in modo che in ciascuna di esse sia riprodotto il loro peso numerico e di voto. Quanto al rispetto del criterio proporzionale previsto dal citato art. 38, il legislatore non precisa come lo stesso debba essere declinato in concreto; pertanto, spetta al Consiglio comunale prevedere nel regolamento i meccanismi idonei a garantirne il rispetto.

La giurisprudenza amministrativa ha osservato che i Gruppi consiliari istituiti in seno al Consiglio comunale rappresentano per un verso la proiezione dei partiti all'interno delle assemblee e, per altro verso, costituiscono parte dell'ordinamento assembleare, in quanto articolazioni interne di un organo istituzionale.(cfr.Cass.civ. SS.UU. 19 febbraio 2004, n.3335, Cons.Stato 2 ottobre 1992, n.932: Tar Lazio Roma.Sez.II-ter.n.1640 del 2004:TAR Veneto,sez.I,n.1273 del 2022)

Il Tar Veneto, con sentenza n. 1273 del 8/08/2022, richiamata dal Segretario Generale, ha precisato che: *“La partecipazione ai Gruppi permette... agli eletti, tramite tali strumenti necessari, lo svolgimento di funzioni proprie dei consigli comunali, cui non potrebbe accedere quando fossero privi (o privati) dell'iscrizione ad un Gruppo”*. Si deve quindi dedurre che ogni forma di preclusione che impedisca l'iscrizione volontaria nel Gruppo prescelto ovvero quando ciò non fosse possibile o comunque, in mancanza di valida opzione, l'assegnazione in via residuale al Gruppo misto, priverebbe l'eletto di alcune tra le proprie attribuzioni.

Nella predetta pronuncia il Giudice Amministrativo ha inoltre stabilito che *“ la disposizione del regolamento del Consiglio, che impone un numero minimo di consiglieri...per costituire il Gruppo misto... introduce un irragionevole sbarramento che preclude non la semplice costituzione di un Gruppo unipersonale, espressivo di un qualche orientamento politico, ma l'iscrizione necessaria del consigliere fuoriuscito in un gruppo privo di autonoma connotazione politica (il c.d. gruppo misto) in quanto strumentale all'accesso alla dimensione superindividuale del mandato elettorale”*.

Con medesima sentenza è stato anche precisato che *“l'alterazione verificatasi nella rappresentanza proporzionale dei Gruppi all'Interno della commissione, legittima il Consiglio comunale a provvedere al ripristino dei rapporti numerici, specie se... il recesso della ricorrente dal Gruppo di*



Prefettura di Terni

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

Area II - Raccordo con gli Enti Locali; Consultazioni Elettorali

maggioranza ne ha comportato l'iscrizione nel Gruppo misto (cui andrebbe comunque attribuito un commissario) e spostato in una certa percentuale gli equilibri tra le forze politiche”.

In merito si richiama il parere n. 771 del 7/03/2018 in cui il Consiglio di Stato ha avuto modo di osservare come il rispetto del criterio proporzionale richiesto dall'art. 38, comma 6, del d. lgs. N. 267/00 potrebbe essere garantito prevedendo l'istituto del voto plurimo, in luogo del voto capitaro. Con specifico riferimento all'istituto del voto plurimo, il Consiglio di Stato, Sez. quinta, con sentenza n. 4919 del 25/10/2017, ha puntualizzato che “per esigenze di funzionalità delle articolazioni interne referenti, costituite appunto dalle commissioni del consiglio, l'inderogabile principio di proporzionalità...può essere attuato non già solo con riguardo alla composizione dell'organo, ma alle modalità di voto. In particolare...la commissione può essere composta in modo tale da assicurare la presenza in essa di tutte le forze politiche presenti in consiglio, ma con la contestuale previsione di un sistema di voto in grado di rifletterne il diverso peso rappresentativo, e dunque di rispettare sotto questo diverso profilo il principio di proporzionalità di cui all'art. 38, comma 6, T.O.U.E.L”.

Da ultimo il Tar Sicilia, con sentenza n. 1450 del 30/05/2022, ha precisato che il criterio di proporzionalità di rappresentanza della minoranza non può prescindere dalla presenza in ciascuna Commissione permanente di almeno un rappresentante di ciascun Gruppo consiliare. Il Giudice Amministrativo, nella predetta pronuncia, ha ribadito l'orientamento consolidato secondo il quale il criterio di proporzionalità si può esplicare attraverso il voto ponderale o plurimo assegnato a ciascun componente della Commissione in ragione corrispondente a quello della forza politica rappresentata nel Consiglio comunale, vale a dire corrispondente al numero di voti di cui dispone il Gruppo di appartenenza in seno al Consiglio, diviso per il numero dei rappresentanti della stessa lista nella commissione interessata.

Ciò posto, fermi restando i diritti dei Consiglieri comunali, come sopra acclarati, occorre tenere presente che la materia concernente la costituzione ed il funzionamento dei Gruppi consiliari è demandata proprio allo statuto ed al regolamento di ciascun ente locale e, pertanto, le



Prefettura di Terni

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

Area II - Raccordo con gli Enti Locali; Consultazioni Elettorali

problematiche ad essa connesse devono trovare adeguata soluzione nell'ambito delle suddette fonti normative.

Tanto premesso l'ente locale potrebbe valutare la possibilità di addivenire a modifiche regolamentari tali da conformare il proprio ordinamento locale ai canoni ermeneutici indicati nelle pronunce soprarichiamate.

Nelle more delle modifiche normative, qualora dovesse verificarsi una situazione di stallo delle attività concernenti le Commissioni consiliari, si richiama il consolidato avviso del Ministero dell'Interno secondo cui l'oggettiva impossibilità di insediare validamente le Commissioni giustifica il riespandersi della piena attribuzione delle competenze del Consiglio comunale, del quale le Commissioni costituiscono articolazioni, essendo prive di competenza autonoma.

IL PREFETTO

Bruno

SM