

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 12/09/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36505-le-nuove-figure-amministrative-locali-consiglieri-comunali-delegati-consiglieri-comunali-collaboratori-consiglieri-comunali-aggiunti-etc>

Autore: Cataldi Carmelo

Le nuove figure amministrative locali: Consiglieri Comunali Delegati, Consiglieri Comunali Collaboratori, Consiglieri Comunali Aggiunti, etc. .

Le nuove figure amministrative locali: Consiglieri Comunali Delegati, Consiglieri Comunali Collaboratori, Consiglieri Comunali Aggiunti, etc. .

Profili amministrativi e giuridici.

Sommario: *1. La Soggettività delle figure amministrative. 1.a) I Consiglieri Comunali Delegati. 1.b) I Consiglieri Comunali Collaboratori. 1.c) I Consiglieri Comunali Stranieri. 1.d) I Consiglieri Comunali Giovanili. 2. L'Oggettività legislativa. 2.a) Le previsioni del T.O.U.E.L.; 3. La giurisprudenza amministrativa. 4. Considerazioni e sintesi.*

Dr. Carmelo Cataldi

1. La Soggettività delle figure amministrative.

Da circa dieci anni le varie amministrazioni locali, soprattutto quelle comunali, si sono sbizzarrite nel produrre nuove figure amministrative dalle caratteristiche le più ibride e colorite, utilizzando dei neologismi tra i più evocativi, che nella maggior parte dei casi si sono rivelati solo cappelli formali su equilibri politici in essere ed in altri, invece, pericolosi strumenti di distrazione di massa sulle effettive e poco legittime competenze affidate ai singoli soggetti.

Tra queste figure quelle che hanno riscosso maggiore successo sono state quelle dei: Consiglieri Comunali Delegati, dei Consiglieri Collaboratori, dei Consiglieri Comunali Aggiunti e dei Consiglieri Comunali Stranieri.

Ma oltre a queste singole neo figure amministrative, sempre recentemente, ha fatto capolino, nel mondo delle comunità locali, anche un'altra figura, stavolta di tipo collegiale e cioè quella dei Consiglieri Comunali Giovanili.

Non tutte queste figure hanno avuto una copertura legislativa, come si avrà modo di valutare più avanti e solo i Consigli Comunali Giovanili hanno visto la luce attraverso una disposizione legislativa diretta, la legge 285 del 28 agosto 1997.

Ma le differenze tra questo istituto e le altre figure amministrative vere e proprie, in quanto per amministratori locali di devono intendere solo quei soggetti previsti all'art. 70 del T.O.U.E.L¹, non si fermano solo a questo elemento identificativo, come si avrà modo di meglio illustrarle, sia sotto il profilo formale e sostanziale, più avanti .

Gli elementi che comunque li accomunano tutte sono le modalità di nascita e in parte di sviluppo in ambito amministrativo.

Quasi tutte hanno origine informale per volontà di singoli Comuni o

Art. 70 c. 2 par. 2. Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

di singoli amministratori comunali, che ne hanno nel tempo rafforzato l'immagine prorogandone le attività ad ogni nuovo Consiglio Comunale eletto e integrandole di funzioni che, in alcuni casi, hanno travalicato le stesse intenzioni degli amministratori originari e, in buon numero, i limiti ed i presupposti ordinamentali esistenti sia a livello locale che nazionale.

In alcuni casi si sono verificati anche contenziosi di natura politica e amministrativa e dove questi non sono stati sanati, i medesimi si sono tramutati in veri e propri contenziosi giurisdizionali davanti ai rispettivi Tribunali Amministrativi competenti.

Aldilà della storicità del dato, legato alla legge istitutiva dei Consigli Comunali Giovanili, che poneva, come anticipato, il suggello su uno stato di fatto già consolidato dal 1995, le altre figure si sono presentate in ordine sparso nel panorama nazionale secondo i profili più disparati e congeniali agli organi di governo locale e di applicazione di quanto disposto normativamente, ad esempio per quanto riguarda i Consiglieri Comunali Stranieri.

In effetti questa figura particolare era stata prevista già sin dal 1994 a seguito della ratificazione della Convenzione di Strasburgo e successivamente raccomandata ancora attraverso la legge Turco-Napolitano, ma resa effettiva soltanto negli ultimi anni.

Altra particolarità, di quello che ormai può essere inquadrato come

un sistema surrogatorio o alternativo di funzioni specifiche amministrative, è la previsione delle singole figure all'interno dello Statuto Comunale e la cui omessa previsione è stata nel tempo oggetto di feroci battaglie interne agli stessi Consigli Comunali.

Soprattutto per la figura del Consigliere Comunale Delegato sono stati spesi fiumi d'inchiostro per dimostrare tutto e il contrario di tutto in parecchi Consigli Comunali della Penisola, in particolar modo laddove si voleva far passare il Consigliere Comunale Delegato per una sorta di collaboratore del Sindaco, mentre le deleghe e l'attività, alla fine, erano quelle surrogate da incarichi assessoriali.

1.a) I Consiglieri Comunali Delegati.

Come si è ben compreso nel paragrafo precedente, la figura del Consigliere Comunale Delegato è quella che maggiormente si presta ad valutazione critica di legittimità giuridica - amministrativa in quanto è quella che maggiormente è presente nei vasti panorami delle oltre 8.000 comunità locali.

Nella maggioranza dei casi si riscontrino figure che assumono caratteri il più delle volte prossimi a quelli di mini-assessori, mentre in altri di veri e propri delegati del Sindaco per svolgere funzioni per legge addirittura a questo attribuite.

Col tempo si è addirittura ritenuta pacifica, sotto il profilo giuridico,

la nomina di tali Consiglieri Comunali Delegati e laddove qualcuno ha ritenuto che la nomina fosse avvenuta *contra legem*, alla stessa è stata trovata copertura, a posteriori, attraverso il dispositivo normativo statuario del Comune, sul solco di parte della giurisprudenza di merito finora conosciuta.

Ovviamente buona parte dei Comuni, ove tale previsione esiste da tempo, hanno adeguato i propri statuti prevedendo apposita figura giuridica, mentre in altri si continua ancora a previsioni del tutto generiche che danno spazio a valutazioni non sempre favorevoli.

In altri, invece, prevedendo una generica figura subito dopo gli Assessori, definendola “Consigliere”, senza alcuna specificazione di che tipo e di quale eventuale Organo amministrativo locale, ad ogni nuova elezione si proclamano nuovi Consiglieri delegati, dispensando serenamente deleghe di tipo prettamente assessoriale che configgono con tutti i principi anche di livello Costituzionale e il T.O.U.E.L. stesso.

Gli effetti, in caso di opposizione a queste deleghe, sono del tutto prevedibili perché inficiano la stessa legittimità di quanto scaturisce dagli atti di questi ibridi soggetti istituzionali, presupposti di grave conflitti amministrativi a più livelli.

Se si volesse fare una catalogazione delle figure amministrative a cui viene attribuito, ad oggi, il titolo di Consigliere Comunale Delegato

potremmo ottenere la seguente classificazione:

- a. Consigliere Comunale Delegato con semplici funzioni collaborative di carattere generale, ma estranee a quelle competenze prettamente assessoriali;
- b. Consigliere Comunale Delegato con funzioni collaborative su materie prettamente di competenza assessoriale;
- c. Consigliere Comunale Delegato con funzioni amministrative estranee a quelle competenze assessoriali, ma con poteri simili a quelli degli Assessori;
- d. Consigliere Comunale Delegato con funzioni amministrative estranee a quelle competenze assessoriali, ma non diverse da quelli degli Assessori in carica;
- e. Consigliere Comunale Delegato con funzioni tipiche degli Assessori con poteri non analoghi a questi;
- f. Consigliere Comunale Delegato con funzioni tipiche degli Assessori e con poteri analoghi a questi.

1.b) I Consiglieri Comunali Collaboratori.

Tra tutte le figure amministrative, di cui in questa monografia si disquisisce, quella del Consigliere Comunale Collaboratore risulta la più innovativa, nel senso che si conosce ad oggi un solo Comune ad averla istituita formalmente a seguito dell'ultima tornata elettorale

di maggio di quest'anno, e che ne ha istituiti 5 attribuendogli deleghe che normalmente erano e sono affidate ad assessori, quali: l'agricoltura, le relazioni con le frazioni, etc., incarico che esula da ogni previsione normativa ad oggi conosciuta.

Almeno in questo caso la trasparenza ha avuto un sussulto d'orgoglio rispetto ad un altro Comune italiano, agli antipodi geografici nazionali, in cui il Sindaco, invece, aveva nominato due collaboratori per la sua Comunicazione personale, a titolo gratuito e di semplice volontariato personale, e poi si è scoperto l'anno successivo che con delibera erano stati disposti i pagamenti, per entrambi, di una somma superiore ai 68.000,00 Euro!

E' anche vero che il T.O.U.E.L (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), previsto con Decreto Legislativo del 18 agosto 2000, n. 267, ammette che il Sindaco, nelle rispettive attribuzioni, in ordine a servizi di competenza statuale, può delegare un Consigliere Comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni, ma questo caso non rientra nella fattispecie appena su esposta, perché che ha profili di carattere generale e surrogatorio di altre funzioni istituzionalizzate².

Allo stesso modo con la Legge 23 dicembre 2009, n. 191 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria*

² Art. 54 c. 10 del T.U.E.L.: "Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni."

2010) si era previsto la possibilità per il Sindaco di nominare non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina di assessori, nei comuni con popolazione non superiore ai 3.000 abitanti, con deleghe previste per gli assessori, in surrogazione di questi e della mancata previsione della Giunta Comunale³; norma peraltro recentissimamente superata con il DDL “Del Rio”, che riammette un principio democratico all’interno delle amministrazioni locali di piccola entità, attraverso il ripristino della Giunta Comunale e dunque della nomina degli Assessori, non ammettendo più dunque quella che per un certo periodo è stata una commistione istituzionale e funzionale tra il Consiglio Comunale e l’attività delegata alla Giunta Comunale⁴.

Forse è proprio a causa di queste due previsioni normative, purtroppo, che alcuni amministratori hanno pensato di realizzare una figura generale di Delegato consigliere del Sindaco che però non potrà trovare legittimità, ad oggi, perché non espressamente prevista

³ Art. 186. “In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, i comuni devono altresì adottare le seguenti misure:
a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni;
c) possibilità' di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti;”.

⁴ LEGGE 7 aprile 2014, n. 56 , art. c. 135. All’articolo 16, comma 17, del decreto–legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le lettere a) e b) sono sostituite dalle seguenti:

« a) per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due;

b) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dodici consiglieri e il numero massimo di assessori è stabilito in quattro »;

b) le lettere c) e d) sono abrogate.

per legge ed in contrasto con diversi principi afferenti l'esistenza stessa della P.A. .

Effettivamente l'ipotesi, che più avanti meglio si illustrerà, sotto il profilo dei principi e della legittimità, secondo cui la tripartizione dei poteri, anche se solo a livello amministrativo locale, viene ad essere intaccata sfavorevolmente è abbastanza concreta.

Ciò nel senso che è altamente preoccupante che membri di un collegio, peraltro appartenenti alla maggioranza, assumino una figura amministrativa (Consiglieri Comunali Delegati) che in ogni caso configgerebbe con quella originaria e legittimamente formata, determinando un abbattimento di quelle misure precauzionali, di cui è stata fatta previsione attraverso il combinato disposto di cui ai commi 1° e 2° dell'art. 78 del T.O.U.E.L, in materia di *status* e di condizione giuridica dell'amministratore locale⁵, che permettono invece il rispetto dei principi di trasparenza e buon andamento della P.A. prevista in forma generale ed astratta dall'art. 97 della Carta Costituzionale.

Tralasciando detti profili che saranno appunto meglio scandagliati più avanti, si può soltanto rappresentare che ci si trova di fronte ad

⁵ Art. 78 c.1. Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori di cui all'art. 77, comma 2, e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.

2. Gli amministratori di cui all'art. 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado.

un fenomeno nuovo i cui sviluppi saranno in futuro più chiari.

Nulla in sostanza vi sarebbe di critico laddove il Sindaco volesse acquisire collaboratori e consiglieri esterni al Consiglio Comunale, anche rispettivamente alla propria maggioranza, ma non certamente all'interno di un Collegio (il Consiglio Comunale) che dovrebbe, per legge, controllare la sua azione di governo e quella della Giunta Comunale⁶!

1.c) I Consiglieri Comunali Stranieri.

Come anzidetto la figura del Consigliere Comunale Aggiunto Straniero o semplicemente Consigliere Comunale Straniero, nasce per dare attuazione ai principi d'integrazione degli stranieri nel tessuto sociale ed economico del territorio comunale, secondo quelli preminenti d'uguaglianza, di pari dignità sociale e per l'incontro e il dialogo fra differenti culture.

La realizzazione di tale figura amministrativa permette così alle amministrazioni pubbliche locali di valutare al meglio, sui ambiti che riguardano la vita della comunità straniera nel proprio territorio comunale, al fine di concretizzare una piena integrazione, la tutela dei diritti di questa parte della popolazione, del suo inserimento nel

⁶ Art. 42 c. 1 del T.U.E.L.: *“Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo.”*;

Art. 42 c. 3. del T.U.E.L.: *“Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.”*.

mondo del lavoro, della fruizione dei servizi sociali, della salute e dell'istruzione.

Generalmente il Consigliere Comunale Straniero ha diritto a partecipare alle sedute del Consiglio Comunale ed alle Commissioni Consiliari Permanenti; ha diritto d'intervento, ma non di voto, in quanto, non facendo parte integrante del Consiglio Comunale, non ha diritto di voto e non concorre a formare il numero legale delle sedute ma può avanzare proposte che, se riconosciute meritevoli dagli organi preposti, possono essere trattate dal Consiglio Comunale come veri e propri Ordini del Giorno, su cui ha poi obbligo di pronunciarsi.

Altre diversità con i Consiglieri Comunalì è l'assenza di una qualsiasi indennità, essendo l'incarico a titolo onorifico.

In relazione al diritto di elettorato passivo tutti i cittadini stranieri (extra-comunitari) che risiedono, lavorano, studiano o soggiornano nel territorio comunale interessato, che hanno compiuto diciotto anni d'età e che non abbiano riportato condanne penali che precludono l'elezione alla carica di Consigliere Comunale, possono concorrere alla carica elettiva.

Che tale carica abbia rilevanza relativa è data dal fatto che la loro previsione, seppur disposta legislativamente, alla fine, è resa esecutiva dai Comuni, come fosse una loro facoltà e mentre il Comune di

Napoli quest'anno ha adempiuto a tale obbligo, il Comune di Roma, che contava dal 2006 una presenza costante di Consiglieri Stranieri Aggiunti, in numero di 4 fino al mandato Alemanno, oggi, con il neo sindaco Marino, scompaiono dal panorama amministrativo della Capitale, anche se previsti per Statuto⁷ e l'elezione è regolamentata con delibera dell'attuale Consiglio Comunale⁸.

1.d) I Consiglieri Comunali Giovanili

Questa figura legittima, perché prevista per legge, scevra da ogni tipo di incompatibilità istituzionale e costituzionalmente ammissibile, è un organo istituzionale di natura meramente consultiva che trae origini dagli omologhi Consiglieri Comunali Giovanili francesi, antesignani rispetto a noi anche in questo e ivi già creati già nel 1979.

In Italia nacquero, grazie alla legge 285 del 28 agosto 1997 (*Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*) sebbene se ne era già intravista la presenza di qualcuno intorno al 1995 e si diffusero poi velocemente, tanto che nel 1998 ne

⁷ Articolo 20.

Consiglieri Aggiunti

1. I Consiglieri Aggiunti sono eletti, in rappresentanza degli stranieri di cui all'articolo 6, comma 1, lett. c), in numero di quattro, salvo risultino dello stesso sesso; in tal caso è proclamato eletto anche il candidato dell'altro sesso che abbia ottenuto il maggior numero di voti. Le elezioni, disciplinate da apposito regolamento, si tengono, per ogni mandato, successivamente a quelle per il rinnovo degli organi di Roma Capitale e, comunque, entro lo stesso anno solare. I Consiglieri eletti restano in carica, anche in caso di subentro, sino al termine del mandato dell'Assemblea Capitolina cui partecipano.

2. I Consiglieri Aggiunti hanno titolo a partecipare alle sedute dell'Assemblea Capitolina con diritto di parola sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno, senza diritto di voto. Partecipano ai lavori delle Commissioni Capitoline Permanenti e Speciali, ivi compresa – ove ricorra la fattispecie – quella delle Elette, senza diritto di voto.

3. Le disposizioni di cui all'articolo 17 si estendono, per quanto compatibili, ai Consiglieri Aggiunti.

⁸ Approvato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 13 dell'8 aprile 2014.

esistevano già ben 80.

I Consiglieri Comunali Giovanili si riuniscono in un Consiglio Comunale Giovanile che risulta essere così l'*alter ego* del Consiglio Comunale ordinario formato da adulti e in questo caso composto esclusivamente da adolescenti, eletti tra i ragazzi con un'età tra i 15 ed i 24 anni e residenti nel territorio comunale.

Ha una composizione pari a quella prevista per il corrispettivo Consiglio Comunale ed hanno competenze su materie vicine alle necessità loro piuttosto che a quelle dell'organizzazione e della gestione amministrativa del Comune.

Tra queste materie si possono citare, perché sono quelle che maggiormente vengono attribuite: Sport, tempo libero, ambiente, rapporti con l'associazionismo, spettacolo, cultura, pubblica istruzione, gemellaggi, assistenza alle persone svantaggiate, etc. .

Come avviene nei grandi centri per i Consigli Comunali ordinari, anche per quello giovanile esiste la possibilità di decentramento e per cui si possono costituire, così come già avvenuto in alcune realtà comunali, dei Consigli Circoscrizionali Giovanili, che a loro volta vanno a comporre il principale Consiglio Comunale Giovanile.

Esistono poi dei neo organismi che discendono dai Consigli Comunali Giovanili, senza alcuna previsione legislativa, ma soltanto di origine statutaria a livello comunale, come avviene per esempio in

quello di Cava dei Tirreni e denominati Forum, Consulte e Comitati per la pace ed i diritti, ma che hanno poco a che vedere con le figure amministrative ufficiali, anche se come nel caso anzidetto presentano al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio, in relazione alle specifiche competenze, proposte, istanze e petizioni e sono previamente e congiuntamente interpellati dal Consiglio, a mezzo del Sindaco, all'atto della impostazione dei bilanci annuali e pluriennali, del programma degli investimenti, del piano regolatore generale e dei piani di attuazione dello stesso, d'iniziativa pubblica o privata e sul rendiconto dell'esercizio e non si capisce a che titolo⁹.

2. Oggettività legislativa.

Se finora abbiamo valutato quella che si può definire la soggettività delle neo figure amministrative locali, adesso è ben più importante come oggettivamente esse si posizionano nell'ordinamento italiano secondo un principio fondamentale quale quello della legalità, a maggior ragione in questo ambito dove l'esercizio di un potere deve necessariamente essere legato a doppio filo ad una previsione normativa originaria.

Proprio in questo senso è anche importante stabilire, secondo una

⁹ Articolo 26 - L'ATTIVITA' DI PARTECIPAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE DEI GIOVANI, DEL FORUM DEI GIOVANI, DELLE CONSULTE E DEL COMITATO PER LA PACE ED I DIRITTI UMANI.

Statuto del Comune di cava de' Tirreni; Testo approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 21 gennaio 2002 con deliberazione n. 13 e modificato ed integrato con deliberazione consiliare n. 51 del 3/7/2010, con deliberazione n. 69 del 2/5/2012.

consolidata gerarchia delle fonti, anche come sono sovraordinate dette norme ove prevedano figure di tale portata, che in alcuni casi possono essere delegate di funzioni previste per legge superiore e che quindi non potrebbero essere svolte a causa dello sviamento del potere ad opera del delegante.

E' opportuno qui precisare che l'ambito di valutazione giuridica di queste soggettività amministrative è determinato, come per altre previsioni, secondo la seguente scala gerarchica: Costituzione, legge, decreti legge/legislativi, Statuti, Regolamenti, Circolari e Prassi, pertanto in relazione all'oggettività legislativa del fenomeno si ritiene considerare quanto normativamente previsto dal T.U.O.E.L e dalle Leggi e Decreti collegati.

2.a) Previsioni del T.U.O.E.L. .

E' bene precisare, per poter meglio discernere l'eventuale previsione normativa o da quale combinato disposto possono nascere o realizzarsi le figure amministrative locali finora investigate, quale quadro normativo è posto sul governo dei Comuni.

Innanzitutto è cosa buona stigmatizzare quali sono le figure tradizionali ed ufficiali poste a governo dell'Ente locale e solo dopo quali quelle che innovativamente posso essere comprese all'interno del quadro amministrativo locale.

All'art. 36 del T.U.O.E.L. è previsto che sono organi di governo del Comune: il Consiglio, la Giunta e il Sindaco.

Nel successivo art. 37 è prevista la composizione del Consiglio Comunale, che varia numericamente a secondo della popolazione di cui il Comune è costituito, più il Sindaco, fatto questo che ha ricadute in tema di eleggibilità al Consiglio Comunale, in quanto esso è considerato, secondo giurisprudenza ormai consolidata, come Consigliere Comunale *primus inter pares*.

In alcuni Comuni (al di sotto di 15.000 abitanti) il Sindaco addirittura, ai sensi dell'art. 39 c. 3°, secondo profili alquanto controversi in materia di terzietà e indipendenza degli organi collegiali di governo, è indicato come Presidente del Consiglio Comunale.

E' all'art. 42 c. 2¹⁰ del T.U.O.E.L. che si definiscono quali sono quei compiti previsti per il Consiglio Comunale e soprattutto al 1° comma

¹⁰2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

A) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48 comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;
B) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;
C) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;
D) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;
E) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; F) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
G) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
H) contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari;
I) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;
L) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;
M) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

qual'è la sua funzione nel quadro generale amministrativo degli Enti locali e cioè quella di organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo¹¹,

Ma è soprattutto al 3° comma¹², del predetto articolo 42, che meglio si delineano quelli che sono i presupposti di un'organismo di cui la terzietà collegiale, ma anche quella dei singoli componenti, risulta essenziale ai fini della corretta attuazione dei principi fondamentali della P.A., infatti in esso si prevede che il Consiglio Comunale partecipa alla definizione, adeguamento e soprattutto, per quanto di interesse dell'argomento di questa monografia, alla verifica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del singolo o dei singoli assessori.

Ne discende che la posizione sia del Consiglio Comunale che dei singoli Consiglieri deve essere distante e terza rispetto all'azione politica e amministrativa del Sindaco e degli Assessori.

In particolar modo nessuna delega può essere rilasciata da parte del Sindaco che possa determinare una commistione di ruolo e di competenza tra i tre organi comunali.

Laddove ci fossero ancora delle perplessità rispetto a queste suddette

¹¹1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo.

¹²3. Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.

posizioni equidistanti, previste dal T.U.O.E.L. tra i tre organi comunali, giunge in soccorso l'art. 43 c. 3^o¹³ che prevede un obbligo giuridico per il Sindaco di rispondere entro 30 gg. al sindacato ispettivo di ogni Consigliere Comunale, ovvero ai sensi dell'art. 44 c. 2^o, 1^o par.¹⁴ la possibilità per il Consiglio Comunale di istituire al proprio interno (quindi con l'intervento di maggioranza e minoranza e paradossalmente del Sindaco?) una commissione d'indagine sull'amministrazione, ovvero la restante, che si identifica in quella promossa e attivata dal Sindaco e dalla Giunta Comunale o dei singoli Assessori.

Per ultimo si aggiunge che il T.O.U.E.L. prevede una distinzione di natura politica e amministrativa tra le figure di Consigliere Comunale e Assessore della Giunta Comunale, con carattere di assoluta incompatibilità grazie all'art. 64 c. 1¹⁵, ad eccezione dei Comuni con meno di 15.000 abitanti dove invece le due cariche si possono sommare¹⁶!

Per quanto attiene alla figura dell'Assessore della Giunta Comunale il T.O.U.E.L. prevede che questi siano assunti direttamente dal Consiglio Comunale e sostituiti da coloro che nelle rispettive liste

¹³³. Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori da essi delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento consiliare.

¹⁴². Il consiglio comunale o provinciale, a maggioranza assoluta dei propri membri, può istituire al proprio interno commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione

¹⁵ Art. 64, c. 1. La carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere comunale e provinciale.

¹⁶ Art. 64, c. 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano ai comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

sono risultati eletti subito¹⁷ dopo questi ed eccezionalmente¹⁸, anche non dal Consiglio Comunale.

Diversamente non prevede quali siano gli incarichi attribuibili e le funzioni regolamentari degli Assessori, ma solo la composizione e le competenze dell'organo collegiale di appartenenza, ossia la Giunta Comunale¹⁹.

Nel T.O.U.E.L la figura per eccellenza dell'amministratore locale, il Sindaco, è prevista, per quanto attiene il profilo costitutivo e strumentale, dagli artt. 50, 51, 52, 53 e 54.

Egli è l'organo responsabile e rappresentativo dell'amministrazione comunale; egli esercita funzioni aventi carattere locale (art. 50 del T.O.U.E.L) e statale (art. 54 del T.O.U.E.L), e in alcuni casi presiede (Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti) il Consiglio Comunale, da cui riceve indirizzi sulla cui base dei quali:

¹⁷ Art. 64, c. 2. Qualora un consigliere comunale o provinciale assuma la carica di assessore nella rispettiva giunta, cessa dalla carica di consigliere all'atto dell'accettazione della nomina, ed al suo posto subentra il primo dei non eletti.

¹⁸ Art. 47, c. 3. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati dal sindaco o dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere.

Art. 47, c. 4. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio ed in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere.

¹⁹ Art. 48 TUOEL.

1. La giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali. Nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, le riunioni della giunta si tengono preferibilmente in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti.
2. La giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.
3. È, altresì, di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

- a. coordina e organizza quella fascia di attività locali relative agli esercizi commerciali, ai pubblici esercizi ed ai servizi pubblici;²⁰
- b. provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni;²¹

mentre cessa, assieme alla rispettiva Giunta, dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, votata per appello nominale, dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio²².

Questo è un sommario quadro organico della tripartizione che il T.O.U.E.L. dà degli organi preposti alla conduzione politico amministrativa degli enti locali, nel caso specifico dei Comuni, a prescindere del numero di abitanti e al di là di un altalenante aderenza ai principi fondanti democratici generali, e che nella sua generale architettura tende a ripercorrere la traccia della tripartizione di Montesquie e dunque della sana politica dei pesi e contrappesi, senza la quale ci si troverebbe in uno stato di arbitrio e prossimo a schemi di natura assolutista.

²⁰ Art. 50 c. 7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

²¹ Art. 50 c. 8. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.

²² Art. 52, c. 2. Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi dell'art. 141.

Ecco perché risulta di fondamentale importanza valutare le rispettive posizioni e funzioni dei tre organi comunali.

Una loro commistione funzionale verrebbe a far cadere detti principi e permetterebbe, attraverso ingerenze e commistioni di poteri e funzioni, il crearsi di squilibri in cui interessi particolari prevarrebbero su quelli generali e dell'interesse comune pubblico, al cui servizio questi organismi sono posti.

Il T.O.U.E.L, aldilà di queste tre figure ufficiali e funzionali a livello amministrativo, relativamente a quelle rappresentate nei precedenti paragrafi, rimane muto, cioè non prevede esplicitamente altra figura istituzionale locale, sia espressamente che indirettamente o per combinato disposto di sue norme previsionali.

Pertanto, se si escludono ipotesi in cui le funzioni di competenza statutale del Sindaco e riportate ai commi 1° e 3° dell'art. 54, laddove non sono costituiti organi di decentramento comunale, possono essere espletate da Consiglieri appositamente delegati, solo ed esclusivamente nelle frazioni o quartieri ricadenti nella giurisdizione del Comune, ai sensi del comma 10 dello stesso articolo²³, per il resto non esistono previsioni normative interne al T.O.U.E.L che istituiscono una delle figure amministrative locali predette, a maggior

²³ Art. 54, c. 10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

ragione, di quelle di Consigliere Aggiunto o di Consigliere Comunale Giovanile, previste da apposite leggi, etc..

E' dunque attraverso una interpretazione forzata e distorta della precedente previsione che si sono nel tempo formate e consolidate quelle figure particolari e ibride dei Consiglieri Comunali Delegati o oggi dei Consiglieri Comunali Collaboratori, ma non soltanto, perché a dare manforte a questo fenomeno è occorsa, inconsapevolmente, in aiuto la legislazione ordinaria attraverso provvedimenti specifici e incardinati in strutture legislative di tutt'altro tenore e le cui finalità e impostazioni sicuramente sono distanti soggettivamente dalle figure del Consigliere Comunale Delegato o Collaboratore.

3. Giurisprudenza.

Come già detto l'arbitraria creazione di figure ibride, a livello comunale, hanno generato contenziosi che nel tempo sono stati necessariamente affidati alla Giustizia Amministrativa per essere valutati nel merito.

E' soprattutto sulle figure dei Consiglieri Comunali, i cui compiti istituzionali sono previsti dall'art. 42 del T.O.U.E.L e cioè quelli di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'attività della Giunta (composta da Assessori) e del Sindaco, e dei Consiglieri Comunali Delegati, che sono stati delegati proprio dal Sindaco a

funzioni prettamente assessoriali o attività para assessoriali, in materie e competenze proprie degli Assessori Comunali, in parte, per tradizione e poi per prassi e convenzione da sempre attribuiti, che la giurisprudenza negli ultimi anni ha maggiormente posto la sua attenzione.

Preliminarmente occorre precisare che l'art. 6 del T.O.U.E.L. consente che lo statuto comunale, nell'ambito dei principi fissati dal predetto testo unico, può stabilire le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente specificando le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, risultando, pertanto, ammissibile la possibilità di attivare deleghe inter-organiche, ma contemperandone il contenuto con la funzione istituzionale dell'organo amministrativo comunale cui si riferisce.

Di poi si deve evidenziare che il Consigliere Comunale svolge una sua autonoma attività istituzionale come parte integrante di un organo collegiale, che è destinatario di compiti ben precisi, previsti per legge e appositamente da statuto precostituiti e approvati.

Pertanto, appare logico che essendo il Consiglio Comunale investito di quella caratteristica di terzietà che lo contraddistingue, funzionale e programmata al controllo e all'indirizzo politico-amministrativo, e in special modo alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco e dei singoli Assessori, se ne

deduce che l'attività di delega del Sindaco, per avere profili di legittimità, deve prevedere che i contenuti delle attività devono evitare un'oggettiva e incongrua commistione rispettivamente tra l'attività di controllo medesima e lo svolgimento di competenze proprie degli Assessori, previste per legge e per prassi anche nel recente passato.

Una figura di Consigliere Comunale Delegato, ad oggi, è ammessa dalla giurisprudenza e anche dalla dottrina, solo nell'ambito di limiti ben precisi e di un contesto collaborativo esterno, piuttosto che di attività amministrativa propria che potrebbe incidere su scelte decisionali dell'Autorità preposta.

Il Consigliere Comunale Delegato, dunque, può essere delegato all'elaborazione e approfondimento di singoli studi, su specifiche e determinate materie ed alla collaborazione circoscritta e finalizzata all'esame e trattazione particolare e contingente di situazioni locali, senza però che queste attività si estrinsecano in atti a rilevanza esterna o si concretizzano in atti di gestione amministrativa spettanti invece agli organi burocratici preposti.

Ciò esclude tassativamente che il Consigliere Comunale Delegato possa partecipare a sedute della Giunta Comunale, ma soprattutto che possa avere poteri amministrativi di alcun genere, o poteri diversi e ulteriori rispetto a quelli degli altri Consiglieri facenti parte del

Collegio Consigliare e quindi addirittura sui dirigenti, funzionari e responsabili degli uffici comunali di rispettiva competenza.

Quindi, attribuire una delega per l'esercizio di compiti riguardanti singoli settori dell'amministrazione comunale, sarebbe carente sotto il profilo della legittimità poiché questa delegazione risulterebbe un modo subdolo per aumentare il numero degli assessori, previsto per legge e contrario allo spirito di una *spending review*, ormai onnipresente nella macchina burocratica della Pubblica Amministrazione, che ne ha peraltro rideterminato recentemente la quantità.

In buona sostanza la primaria norma, quella di cui all'art. 6 del T.O.U.E.L, trova piena realizzazione in forza dei predetti principi, ma soprattutto di quelli previsti dall'art. 97 della Carta Costituzionale, quali quelli del buon andamento ed efficienza della P.A., della sua trasparenza ed economicità, laddove si escluda espressamente l'attribuzione di una delega generica o tesa ad attribuire competenze dell'Assessore e preveda invece l'attribuzione, con atto motivato, e su disposizione statutaria, a uno o più consiglieri, il compito di coadiuvarlo nell'esame e nello studio di materie e problemi specifici.

Questa cornice si consolida attraverso il contenuto espresso da due sentenze dei Tribunali Amministrativi Regionali, quello della Puglia

(sentenza nr. 4499/2006) e quello della Toscana (sentenza n. 1248/04 del 27 aprile 2004).

La prima delimita le funzioni dei Consiglieri Comunali Delegati a compiti propositivi e di consulenza, con espresso divieto di partecipare alle sedute di Giunta, di firmare atti del Sindaco e di avere deleghe generali e statutariamente previste per gli Assessori della Giunta Comunale, nonchè poteri ulteriori rispetto ad altri Consiglieri Comunali.

La seconda, quella del TAR Toscana, ha stabilito che il Consigliere Comunale Delegato non può essere chiamato a gestire direttamente un settore dell'amministrazione per conto del Sindaco, perché si troverebbe contemporaneamente nella posizione di controllato, in quanto Consigliere Comunale Delegato e di controllore in quanto Consigliere Comunale e che eventualmente questa figura deve in ogni caso essere prevista per Statuto, dove deve essere specificatamente indicato che è esclusa la possibilità per il Consigliere Comunale Delegato di partecipare alle sedute di Giunta, di avere poteri decisionali di alcun tipo e, soprattutto, che questo non abbia poteri ulteriori rispetto a quelli degli altri Consiglieri e su dirigenti, funzionari e responsabili degli uffici e servizi.

Il Tar Toscana, anticipando lo stesso indirizzo, che dopo due anni avrebbe assunto anche il Tar Puglia, ha deciso che, nel rispetto dei

principi e delle norme legislative nell'ambito dell'organizzazione degli enti locali, si possa ammettere una delegabilità da parte del Sindaco ad un Consigliere Comunale Delegato di alcune competenze, competenze che però non comportino l'adozione di atti a rilevanza esterna o compiti di amministrazione attiva, ma solo deleghe tassativamente limitate ad approfondimenti collaborativi per l'esercizio diretto di quelle funzioni peculiari del Sindaco, che ne è rimane titolare.

4. Considerazioni e sintesi.

Da tutto ciò si evince che la figura del Consigliere Comunale Delegato, la più critica sotto il profilo amministrativo e legale;

- a.** Deve essere prevista dallo Statuto Comunale attraverso cui se ne stabilisce la forma e il contenuto speciale, sia nelle attribuzioni che nei limiti;
- b.** Non deve avere attribuite deleghe generali e che queste non devono essere di tipo assessoriale o ancora compiti di amministrazione attiva;
- c.** Non deve partecipare o far parte della Giunta Comunale;
- d.** Il risultato delle sue attività non deve determinare atti esterni della Pubblica Amministrazione Locale, ma deve costituire

approfondimento collaborativo per l'esercizio diretto delle proprie funzioni da parte del Sindaco che ne è titolare;

e. Non deve avere poteri uguali a quegli degli Assessori e maggiori di quelli dei proprio omologhi Consiglieri Comunali, ma, soprattutto, non deve avere poteri su dirigenti, funzionari e responsabili degli uffici e servizi.

Detto questo sembra che nelle deleghe attribuite presso alcuni Comuni Italiani si sia andati oltre quello che il quadro giuridico finora qui rappresentato possa permettere, anche e soprattutto perchè in alcuni di questi casi lo Statuto Comunale non prevede un'autonoma figura di Consigliere Comunale Delegato, come invece avrebbe potuto prevederlo, ma soltanto una delega ad Assessori e Consiglieri di funzioni proprie del Sindaco, surrogatorie e differenti.

Ad ogni buon fine, un primo passo auspicabile, verso la realizzazione di una figura amministrativa locale legittima e scevra da qualsivoglia interpretazione soggettiva ed oggettiva dubbia, è quello di prevedere, come fatto da alcuni Comuni d'Italia, specificatamente per norma statutaria, la figura del Consigliere Comunale Delegato, alla stessa stregua del Consiglio Comunale dei Ragazzi.

Dr. Carmelo Cataldi