



COMUNE DI GENOVA

Protocollo informatico

Genova, 19 dicembre 2023

Al Presidente del Consiglio Comunale

Ai Consiglieri Comunali

Al Sindaco

e p.c.

Ai Componenti della Giunta

**Oggetto:** disamina delle principali disposizioni normative sulle prerogative dei consiglieri comunali

La struttura degli organi di governo degli Enti Locali è stata profondamente modificata con la legge sull'elezione diretta del sindaco, nel 1993, e ne è derivato un assetto di competenze nuovo tra sindaco, giunta e consiglio, a cui si aggiunge l'applicazione del principio di separazione tra politica e gestione, introdotto dal decreto legislativo n. 29/93 e contenuto in numerose norme nazionali, tra cui il decreto legislativo n. 267/2000, contenente il testo unico sugli enti locali. Questo ultimo principio, nell'interpretazione costante fattane dalla giurisprudenza, viene considerato un precipitato logico del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, derivante dall'articolo 97 Cost..

Il riparto di competenza tra gli organi di governo dell'Ente locale contribuisce a definirne la forma di governo, e trova la sua fonte di disciplina esclusivamente nella legge, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 117 comma 2 lettera p) della Costituzione, secondo cui "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

Il decreto legislativo n. 267/2000 definisce il Consiglio Comunale come un organo rappresentativo a competenze di indirizzo e controllo politico amministrativo tassative ed elencate nell'articolo 42 e in altre disposizioni con questo coordinate. "1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. 2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali...". Ne segue un elenco di atti attinenti al potere programmatico, al potere normativo, e ad indirizzi generali. I nuclei fondamentali della competenza consiliare attengono alla programmazione economico finanziaria e alla pianificazione urbanistica.

Con riferimento alla programmazione economico finanziaria, con la riforma della contabilità degli enti locali operata dal decreto legislativo n. 118 del 2011, si sono integrati i documenti di programmazione che trovano nel D.u.p., Documento Unico di Programmazione, la sintesi di numerosi aspetti programmatici, come il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari di cui all'articolo 58 del decreto legislativo n. 112/2008, il programma triennale delle opere pubbliche, il piano triennale degli acquisti.



## COMUNE DI GENOVA

Inoltre la riforma della contabilità ha portato a nuovi schemi di bilancio e nuove articolazioni sia per la parte entrata che per la parte spesa. L'articolo 12 del decreto legislativo n. 118/2001 come modificato dal decreto legislativo n. 226/2014, dispone con riferimento alla parte spesa:

1. La rappresentazione della spesa per missioni e programmi costituisce uno dei fondamentali principi contabili di cui all'articolo 3. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni di cui all'articolo 2, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

2. L'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione delle amministrazioni di cui all'articolo 2, è costituita dai programmi.

Il successivo articolo 15 con riferimento alla parte entrata definisce l'unità di voto per l'approvazione del bilancio la tipologia di entrata:

“Le entrate degli schemi di bilancio finanziario di cui all' articolo 11 sono classificate secondo i successivi livelli di dettaglio:

a) titoli, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate;

b) tipologie, definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto. Ai fini della gestione e della rendicontazione le tipologie sono ripartite in categorie, capitoli ed eventualmente in articoli secondo il rispettivo oggetto. I capitoli e gli articoli, ove previsti, si raccordano con il quarto livello di articolazione del piano dei conti integrato di cui all'art. 4. La Giunta contestualmente alla proposta di bilancio trasmette al Consiglio, a fini conoscitivi, la proposta di articolazione delle tipologie in categorie.”

Il fatto che il decreto legislativo n. 118/2011, individui l'unità di voto per l'approvazione del bilancio, rispettivamente il programma di spesa e la tipologia di entrata, definisce l'ambito di competenza deliberativa del Consiglio Comunale, competente appunto per l'approvazione del bilancio.

Le ripartizioni ulteriori delle macro voci del bilancio, sono demandate al piano esecutivo di gestione, come disciplinato dall'articolo 169 del decreto legislativo n. 267/2000, che è di competenza della Giunta, e contiene ulteriori dettagli delle entrate e delle spese “Nel PEG le entrate sono articolate in titoli, tipologie, categorie, capitoli, ed eventualmente in articoli, secondo il rispettivo oggetto. Le spese sono articolate in missioni, programmi, titoli, macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli. I capitoli costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione, e sono raccordati al quarto livello del piano dei conti finanziario di cui all'art. 157” comma 2 articolo 169 d lgs n. 267/2000.



## COMUNE DI GENOVA

Le norme statali definiscono con precisione gli ambiti di competenza rispettivamente del Consiglio e della Giunta comunali, sui documenti di programmazione economico finanziaria.

Veniamo ora alle prerogative dei singoli consiglieri, che trovano la loro fonte normativa statale principalmente nell'articolo 43 decreto legislativo n. 267/2000, che attribuisce ai consiglieri:

- Il diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio
- Il diritto di chiedere la convocazione del consiglio secondo le modalità stabilite nell'articolo 39 medesimo decreto (richiesta da parte di un quinto dei consiglieri)
- Il sindacato ispettivo col diritto di presentare interrogazioni e mozioni.

In attuazione del riconoscimento di tali prerogative e diritti, lo stesso decreto legislativo 267/2000 demanda alcune discipline di dettaglio, allo statuto e al regolamento per il funzionamento del consiglio.

L'articolo 6 del decreto legislativo n. 267/2000 demanda allo statuto il potere di specificare le attribuzioni degli organi, ovviamente nel rispetto dei principi fondamentali di derivazione costituzionale di cui si è detto prima: "Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze..."

L'articolo 33 dello statuto disciplina in dettaglio i diritti e le prerogative dei Consiglieri, definendo il diritto di sindacato ispettivo al comma 2 come segue: "Hanno, inoltre, diritto di tempestiva informazione su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio, nonché di presentare interrogazioni, interpellanze, mozioni e ogni altra istanza di sindacato ispettivo e diritto di iniziativa nelle forme previste dal regolamento. Il regolamento disciplina i tempi e le modalità di risposta e di discussione delle interrogazioni, delle interpellanze e delle mozioni".

Il successivo comma 3 definisce in dettaglio il diritto di iniziativa dei consiglieri: "Ciascun consigliere ha diritto di presentare **proposte di deliberazione** su materie di competenza del Consiglio. A tal fine, deposita la proposta presso la presidenza del Consiglio stesso. Il Presidente dispone l'istruttoria e, all'esito della stessa, iscrive la proposta all'ordine del giorno del Consiglio. Gli uffici comunali prestano assistenza ai consiglieri per la formulazione tecnica delle proposte. Il regolamento per il funzionamento del Consiglio disciplina le modalità con cui gli uffici prestano l'assistenza di cui sopra, nonché le modalità ed i tempi di svolgimento dell'istruttoria".

Il diritto di iniziativa dei consiglieri risulta ampliato rispetto al parametro normativo, sia per la previsione delle interpellanze accanto alle interrogazioni, sia per quanto previsto dal successivo articolo 38 dello Statuto, comma 7 secondo cui: "Il Consiglio Comunale esprime, con l'approvazione di mozioni e di ordini del giorno, prese di posizione e richieste su questioni di rilevante interesse, anche se esulano dalla competenza amministrativa del Comune".



## COMUNE DI GENOVA

Questo tipo di prerogativa, esulando dalle competenze del Comune, e non potendosi tradurre in atti amministrativi concreti, attiene ad un ambito di manifestazione del pensiero su questioni di rilevante interesse pubblico. Eventuali atti deliberativi assunti dal Consiglio in attuazione di tale previsione, non assumono rilievo di atto amministrativo, e non hanno una istruttoria alla base, né è prevista l'acquisizione dei pareri obbligatori di cui al combinato disposto degli articoli 49 e 147 bis del decreto legislativo n. 267/2000.

Il regolamento per il funzionamento del Consiglio è espressamente individuato dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 267/2000 come la sede in cui l'organo rappresentativo assume le proprie regole interne, nel rispetto della legge e dello statuto: "Il funzionamento dei Consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento, approvato a maggioranza assoluta, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte. Il regolamento indica altresì il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco e il presidente della provincia."

In attuazione delle disposizioni normative e statuarie, il regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale di Genova prevede ulteriori dettagli delle prerogative dei consiglieri, raggruppabili in tre categorie:

- 1) Poteri attinenti allo svolgimento delle sedute, della discussione e della votazione (il potere di porre la questione sospensiva ossia richiesta di rinvio ad altra seduta, o pregiudiziale, ossia che l'argomento debba considerarsi decaduto (art 17 Regolamento) - la mozione d'ordine, ossia il richiamo alla legge, allo Statuto o al regolamento ovvero il rilievo circa il modo e l'ordine con i quali è stata posta la questione in discussione o si intende procedere alla votazione (art 18 Regolamento)
- 2) Sindacato ispettivo (interrogazioni, ossia su argomenti di attualità di competenza dell'amministrazione comunale, che non riguardino o comportino deliberazioni, interpellanze, ossia su argomenti che riguardino direttamente le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Consiglio Comunale e le altre competenze ad esso attribuite dalla legge e dallo statuto)
- 3) Diritto di iniziativa (potere di proposta e di emendamento) diritto di proporre emendamenti e ordini del giorno (articolo 22 e 51 Regolamento) diritto di proporre mozioni ossia atti di indirizzo politico, che contengano l'esatta delimitazione dell'argomento e le linee essenziali delle proposte, per esprimere posizioni su argomenti di particolare rilevanza e/o per impegnare il Sindaco e la Giunta al compimento di atti e all'adozione di iniziative di propria competenza.



## COMUNE DI GENOVA

A parte vanno considerate le dichiarazioni ad inizio di seduta (art 55 Regolamento) che possono riguardare sia argomenti attinenti all'Amministrazione, sia argomenti di interesse generale cittadino: "brevi dichiarazioni, commenti o espressioni di sentimenti su fatti inerenti la sfera di competenza dell'Amministrazione Comunale e/o di interesse pubblico generale della città". Si tratta a ben vedere di manifestazioni del pensiero del singolo proponente, che non si concretizzano in alcun atto collegiale, né in atti di impegno nei confronti dell'organo esecutivo.

L'articolo 22 del Regolamento si riferisce a due poteri di iniziativa molto diversi:

- il potere di emendare le proposte di deliberazione sottoposte al consiglio
- il potere di presentare ordini del giorno sugli argomenti oggetto di deliberazione.

Ulteriori dettagli sulle prerogative dei consiglieri sono definite dall'articolo 51, secondo cui "1. Il diritto di iniziativa dei Consiglieri e delle Consigliere si esercita mediante la presentazione di proposte di deliberazione nonché mediante la presentazione di emendamenti e ordini del giorno relativi alle proposte all'esame del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 22 del presente regolamento. 2. Le proposte di deliberazione devono riguardare funzioni e attività di competenza del Consiglio Comunale, come stabilito dalla legge e dallo Statuto."

Il potere emendativo, è una specificazione del generale diritto di iniziativa dei consiglieri, previsto dall'articolo 43 del decreto legislativo n. 267/2000. Così come i consiglieri possono proporre al consiglio atti deliberativi, analogamente possono proporre modifiche ossia emendamenti, alle proposte di deliberazione.

A questo proposito è bene fare qualche precisazione terminologica. Atto deliberativo o deliberazione definisce l'atto tipico di un organo collegiale che si esprime con una votazione a maggioranza, secondo la specifica disciplina che lo riguarda. Quindi il termine deliberazione o atto deliberativo, si riferisce alla forma e non al contenuto. I contenuti degli atti deliberativi sono quelli definiti dalle norme attributive delle competenze. Nel caso del Consiglio Comunale sono deliberazioni che adottano bilanci, programmi, regolamenti, statuti, piani urbanistici, indirizzi per la nomina di rappresentanti etc, come previsti dall'articolo 42 del decreto legislativo n. 267/2000.

Pertanto il successivo comma 7 dispone che sugli emendamenti che abbiano valenza amministrativa, debbano essere acquisiti prima della votazione, i pareri di regolarità tecnica e/o contabile. Si tratta di una norma che andrebbe coordinata con la norma imperativa di cui agli articoli 49 e 147 bis del decreto legislativo n. 267/2000, secondo cui su ogni proposta di deliberazione sottoposta al Consiglio o alla Giunta debbono essere acquisiti i pareri attestanti la regolarità tecnica e amministrativa, e nei casi in cui si producano riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, anche il parere di regolarità contabile del responsabile della ragioneria.

L'acquisizione dei pareri di cui agli articoli sopra citati, attiene anche all'adeguatezza dell'istruttoria, ai sensi della legge n. 241/1990, e consente agli organi di governo dell'Ente di assumere la decisione finale, con i previ



## COMUNE DI GENOVA

necessari approfondimenti tecnici e finanziari, fermo restando che se intendono discostarsi dal parere, possono farlo con adeguata motivazione.

Le peculiarità del procedimento finalizzato all'adozione di atti deliberativi tra quelli previsti come di competenza del Consiglio, combina da un lato il diritto di iniziativa, che può essere dei singoli componenti il Consiglio o della Giunta, dall'altro l'adeguatezza istruttoria che deve essere attestata dal responsabile di procedimento anche attraverso il parere di regolarità tecnica e amministrativa, e vede possibili momenti di cambiamento dei contenuti dispositivi, o motivazionali o espositivi dell'atto, attraverso il potere emendativo riconosciuto ai singoli consiglieri, ma anche alle commissioni consiliari chiamate a svolgere una previa istruttoria, con sempre il rispetto del giusto procedimento e dunque la ripetizione dei passaggi istruttori tecnici su ogni contenuto emendativo. A tali pareri si aggiungono pareri specifici per alcuni atti, come il bilancio e i documenti collegati, per i quali va assunto il parere dell'organo di revisione sia sulla deliberazione, che su eventuali emendamenti. A tale proposito il regolamento del consiglio demanda al comma 5 dell'articolo 22, la disciplina degli emendamenti sul bilancio e ai documenti di programmazione finanziaria al regolamento di contabilità prevedendo all'art. 19:

- la presentazione il giorno antecedente i tre giorni lavorativi precedenti la data in cui è convocata la prima seduta del Consiglio Comunale
- la sottoposizione dell'emendamento al parere di regolarità tecnica, del dirigente competente e di regolarità contabile del Responsabile del servizio finanziario oltre che del parere del Collegio dei Revisori.

L'articolo 49 citato prevede inoltre che per gli atti di mero indirizzo politico, i pareri non siano necessari.

Alcuni atti definiti dal regolamento come di indirizzo ma non di mero indirizzo vanno esaminati per stabilirne il corretto iter ed eventuali questioni di ammissibilità. Tra questi la mozione e l'ordine del giorno.

Entrambi gli atti appartengono da un punto di vista formale al novero delle deliberazioni, in quanto prevedono una votazione da parte del Consiglio. Il regolamento non prevede per questi atti istruttoria tecnica e apposizione di pareri, pertanto il loro contenuto deve essere strutturato come atto di mero indirizzo politico. In tal senso depongono i successivi commi dell'articolo 58 che prevedono la possibilità di presentare mozioni anche su temi di carattere generale, di particolare risonanza nazionale e internazionale, che evidentemente non si possono tradurre in un atto deliberativo dispositivo. E anche dal successivo comma 3 che attribuisce al Presidente del Consiglio, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza, di dichiarare inammissibile una mozione ove il testo proposto non corrisponda alla funzione e alle caratteristiche che il regolamento stabilisce per le mozioni.

Degli ordini del giorno come contenuti di atti deliberativi si occupa solo l'articolo 22 del regolamento, in una accezione diversa dall'ordine del giorno come elenco degli argomenti sottoposti all'attenzione del Consiglio utilizzato dal primo comma dell'articolo 17 "1. L'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio Comunale



## COMUNE DI GENOVA

contenente gli argomenti da trattare è redatto dal Presidente del Consiglio ai sensi dello Statuto e deve essere consegnato ai consiglieri unitamente all'avviso di convocazione..”

Pertanto gli ordini del giorno citati dall'articolo 22 rappresentano dei documenti con un contenuto di mero indirizzo politico, che devono essere attinenti con gli argomenti in trattazione, fatta salva l'ipotesi prevista dal comma 8 dell'articolo 22 di ordini del giorno straordinari che possono essere posti in votazione dal Presidente, su parere unanime della conferenza capigruppo, qualora riguardino questioni di interesse cittadino, di notevole rilevanza e attualità, pur non attinente gli argomenti iscritti.

Il comma 3 dell'art 22 prevede, come detto, un criterio di attinenza sia per gli emendamenti che per gli ordini del giorno, con l'argomento in trattazione, su cui decide il Presidente: “Gli ordini del giorno, gli emendamenti e i subemendamenti devono essere attinenti all'argomento in trattazione. In caso di dissenso in ordine a tale attinenza, decide il/la Presidente.” In realtà sugli emendamenti, oltre all'attinenza, vanno fatte tutte le valutazioni istruttorie, come fatte sull'atto da emendare.

Per entrambe le tipologie di atti, l'articolo 22 stabilisce la medesima scansione temporale in merito alla loro presentazione. Possono essere presentati prima della chiusura della discussione, o qualora la discussione si fosse chiusa in commissione, prima delle dichiarazioni di voto. Si tratta di termini temporali che a seconda della complessità degli emendamenti presentati, potrebbero avere qualche criticità nel rispetto del principio dell'adeguatezza istruttoria di eventuali emendamenti, in ossequio ai principi della legge n. 241/1990, da parte del responsabile del servizio e del responsabile di ragioneria ai sensi dell'articolo 49 d. lgs n. 267/2000.

Per gli ordini del giorno, in linea teorica, non si pone la questione istruttoria, in quanto atti di mero indirizzo, di esclusiva competenza dell'organo deliberante, a condizione che il loro contenuto sia aderente alla natura giuridica di un atto di mero indirizzo politico.

La giurisprudenza si è pronunciata nei confronti di atti di indirizzo politico della Giunta nei confronti dei dirigenti, ritenendoli illegittimi per violazione del principio di separazione tra politica e gestione (Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 1775 del 27 marzo 2013 ha precisato le caratteristiche degli atti di mero indirizzo politico come sopra delineate nel presente documento, mentre il Tar Calabria con sentenza n. 3/2016 ha dichiarato illegittima una direttiva dettagliata della Giunta).

Il TAR Lombardia, sede di Milano, sez. III, sent. 10.12.2012, n. 2991 si è pronunciato nei confronti di un atto del Consiglio che aveva deliberato l'acquisizione sanante ex art. 42 bis d.P.R. n. 327 del 2001, che ha ritenuto avente un “contenuto dispositivo puntualmente determinato che non lascia alcun margine valutativo al susseguente atto di esecuzione” e pertanto illegittimo.

Rispetto al principio di separazione tra politica e gestione, si è pervenuti a pronunce di illegittimità, perché derivando effetti lesivi della sfera giuridica di destinatari dell'atto, sono stati da questi esercitati i poteri di impugnazione da cui sono derivate le affermazioni di principio di cui si è detto.

**COMUNE DI GENOVA**

Nell'ambito della valutazione circa l'ammissibilità di atti di mero indirizzo politico, siano essi ordini del giorno o mozioni, vanno pertanto ritenuti inammissibili in quanto in contrasto con norme imperative, quelli che contengono la predeterminazione puntuale di contenuti gestionali di competenza dirigenziale. Ad esempio richiesta di autotutela, richiesta di contrattare con un certo operatore economico, etc..

Quanto alle formulazioni dei suddetti atti di mero indirizzo, di sollecitazione fatta dal Consiglio al Sindaco e/o alla Giunta, di adottare atti, assumere iniziative, o svolgere attività, occorre sempre avere riguardo al contenuto di tali impegni, e verificare che siano coerenti con l'attuale assetto di competenze e col principio di separazione tra politica e gestione.

La presente direttiva viene pubblicata su Amministrazione Trasparente, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. 33/2013.

Il Segretario Generale e Direttore Generale  
Dott.ssa Concetta Orlando

*(documento firmato digitalmente)*