

## I primi adempimenti delle amministrazioni neo-elette

---

Amedeo Scarsella

# Il programma del webinar

Temi che affronteremo:

- ✓ l'inizio del mandato
- ✓ La nomina dei componenti della Giunta comunale
- ✓ La prima seduta consiliare
- ✓ I gruppi consiliari
- ✓ Il Presidente del consiglio comunale
- ✓ La nomina del Segretario Comunale
- ✓ La nomina dei dirigenti e l'attribuzione degli incarichi di Elevata Qualificazione
- ✓ Gli incarichi ex art. 110 del TUEL
- ✓ Gli uffici di supporto agli organi di direzione politica
- ✓ La nomina e designazione dei rappresentanti del Comune presso aziende, enti, istituzioni
- ✓ La predisposizione Relazione di Inizio Mandato
- ✓ Le linee programmatiche di mandato.

# Gli obiettivi del Webinar

Gli obiettivi principali del Webinar:

- *Illustrare gli adempimenti richiesti alle amministrazioni neo-elette;*
- *Evidenziare tutte le azioni necessarie per il corretto avvio delle attività degli organi politici e per la definizione dell'organizzazione e degli incarichi amministrativi di vertice interni ed esterni.*

## L'inizio del mandato

Il sindaco entra in carica al momento della proclamazione, effettuata dall'ufficio elettorale centrale della Corte d'Appello nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e dalla prima sezione elettorale nei comuni con popolazione inferiore

I consiglieri entrano in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal consiglio la relativa deliberazione (art. 38, comma 4, TUEL);

Per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, è previsto il subentro automatico del primo dei non eletti della lista del consigliere che, avendo accettato la carica di assessore, sia cessato *ope legis* dalla carica di componente del consiglio comunale (dell'art. 64, comma 2, TUEL).

Gli assessori entrano in carica al momento dell'accettazione della nomina.

# Le dimissioni dalla carica in momento antecedente alla prima seduta

E' stato precisato che nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti non vi è incompatibilità tra le cariche di consigliere e di assessore. Qualora, tuttavia, il consigliere nominato assessore intenda egualmente rinunciare alla sua carica di membro dell'organo rappresentativo, dovrà dimettersi formalmente secondo le norme di cui all'art. 38, comma 8, del T.U.O.E.L. n. 267/2000; in tali casi si applicherà l'ordinario procedimento di surroga, disciplinato dal medesimo art. 38 (e dal successivo art. 45, comma 1). Conseguentemente, i consiglieri surroganti non dovranno essere convocati per la seduta in cui si procede alla surroga, in quanto i medesimi entrano in carica, ai sensi del comma 4 del citato art. 38, solo dopo l'adozione della delibera di surroga.

(Ministero dell'Interno, parere del 19 settembre 2013)

## L'immediata entrata in carica dei consiglieri

I consiglieri comunali entrano in carica all'atto della proclamazione e da tale momento sono nella pienezza dei loro poteri. L'accertamento di una causa di ineleggibilità o incompatibilità si pone come condizione risolutiva e non sospensiva. La dichiarazione di ineleggibilità può avere effetto retroattivo, ma non per questo sono invalidi gli atti compiuti nel frattempo; si deve infatti applicare il principio del “funzionario di fatto” per il quale, in linea di massima, gli atti compiuti restano validi, a meno che non siano stati impugnati nelle forme e nei termini dovuti facendo valere proprio il vizio del difetto di titolo di chi ha agito come funzionario (Cons. Stato, sez. III, 19 dicembre 2012, n. 6534).

# La nomina dei componenti della Giunta comunale

La giunta comunale è nominata dal sindaco e composta dagli assessori. Il numero dei componenti è fissato dallo Statuto del comune entro il tetto massimo previsto dalla legge. Il sindaco nomina i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco e ne dà comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva all'elezione.

Sul tema rileva:

- Il rispetto delle quote di genere;
- L'eventuale attribuzione di deleghe;
- L'eventuale attribuzione di responsabilità di Uffici e servizi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

# Il principio di parità di genere nella costituzione delle giunte comunali (1)

Sebbene non possa escludersi a priori una reale impossibilità di assicurare, nella composizione di una giunta comunale, la presenza dei due generi, tale impossibilità deve essere adeguatamente provata sia mediante la effettuazione di un'accurata e approfondita istruttoria, sia fornendo una corrispondente, puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che specifichi le ragioni che hanno concretamente impedito il rispetto della normativa in materia di parità di genere nella composizione delle giunte.

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 406 del 3 febbraio 2016

# Il principio di parità di genere nella costituzione delle giunte comunali (2)

Quanto alla parità di genere il Tuel prevede che gli Statuti comunali stabiliscano norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte (art. 6 Tuel); il sindaco nomina i componenti della giunta, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, (art. 46, c. 2, Tuel).

L'art. 1, c. 137, della L. n. 56/2014 ha previsto che “nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico”.

# Il principio di parità di genere nella costituzione delle giunte comunali (3)

Sul tema la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che, affinché un decreto di nomina della giunta sia legittimo e rispetti la portata precettiva delle norme attuative del principio di pari opportunità, occorre che contenga i seguenti elementi giustificativi:

- la dimostrazione di una preventiva e necessaria attività istruttoria, volta ad acquisire la disponibilità allo svolgimento dell'attività assessorile da parte di persone di entrambi i sessi;
- un'adeguata motivazione della mancata applicazione del principio di pari opportunità. Il sindaco dovrà pertanto effettuare una preventiva e necessaria attività istruttoria preordinata ad acquisire la disponibilità allo svolgimento delle funzioni assessorili da parte di persone di entrambi i generi e, nel caso sia stato impossibile pervenire a una composizione rispettosa dell'equilibrio di genere, motivare adeguatamente il provvedimento di nomina della giunta.

# Il principio di parità di genere nella costituzione delle giunte comunali (4)

Deve ritenersi illegittimo, in quanto viziato da deficit tanto motivazionale che istruttorio, il decreto del sindaco con il quale il primo cittadino, senza aver svolto un'istruttoria formale mediante pubblicazione di un avviso pubblico, provveda alla nomina dell'organo composto soltanto da appartenenti ad un genere, giustificandolo con l'impossibilità di garantire la parità di genere all'interno dell'organo esecutivo, impossibilità verificata senza una rigorosa istruttoria richiamata nel provvedimento.

TAR Molise sentenza n. 243 del 15 settembre 2023

# Quote di genere da rispettare anche in caso di diversa previsione statutaria

A fronte del mancato adeguamento degli Statuti comunali all'obbligo di assicurare pari opportunità, le norme dettate dal legislatore sono comunque inderogabili e di contenuto immediatamente precettivo, in quanto esecutive del principio contenuto negli artt. 3 e 51 della Costituzione e dell'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Da ciò ne deriva che l'attuazione del principio non può essere condizionata dall'omissione o ritardo del consiglio comunale nel provvedere alla modifica dello Statuto e, pertanto, a prescindere dall'adeguamento statutario, il sindaco è vincolato all'applicazione del principio di pari opportunità.

TAR Campania-Salerno, sentenza n. 66 del 12 gennaio 2023.

# L'attribuzione fiduciaria degli incarichi prevale sul principio di parità di genere

Il principio di parità di genere deve ritenersi recessivo rispetto a quello di attribuzione fiduciaria delle cariche di giunta che, per la loro natura politica, sono naturalmente soggette al criterio dell'assegnazione agli appartenenti allo schieramento politico di maggioranza, solo in tal modo garantendosi la corretta gestione ed amministrazione dell'Ente e la sua effettiva governabilità. Pertanto, coloro che sono espressione della minoranza, non possono vedere soddisfatta la loro pretesa che sia nominata nell'organo esecutivo una donna del loro gruppo, in ossequio all'invocato principio di parità di genere.

TAR Puglia sentenza n. 173 del 27 gennaio 2022

# L'attribuzione di competenze gestionali ai componenti dell'organo esecutivo nei piccoli comuni

L'art. 53, comma 23, della legge n. 388/2000 stabilisce che “Gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti fatta salva l'ipotesi di cui all'articolo 97, comma 4, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Il contenimento della spesa deve essere documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio”.

## La prima seduta consiliare (art. 40 TUEL)

1. La prima seduta del consiglio comunale e provinciale deve essere convocata entro il termine perentorio di dieci giorni dalla proclamazione e deve tenersi entro il termine di dieci giorni dalla convocazione.
2. Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, la prima seduta, è convocata dal sindaco ed è presieduta dal consigliere anziano fino alla elezione del presidente del consiglio. La seduta prosegue poi sotto la presidenza del presidente del consiglio per la comunicazione dei componenti della giunta e per gli ulteriori adempimenti. E' consigliere anziano colui che ha ottenuto la maggior cifra individuale ai sensi dell'articolo 73 con esclusione del sindaco neoeletto e dei candidati alla carica di sindaco, proclamati consiglieri ai sensi del comma 11 del medesimo articolo 73.
3. Qualora il consigliere anziano sia assente o rifiuti di presiedere l'assemblea, la presidenza è assunta dal consigliere che, nella graduatoria di anzianità determinata secondo i criteri di cui al comma 2, occupa il posto immediatamente successivo.
4. La prima seduta del consiglio provinciale è presieduta e convocata dal presidente della provincia sino alla elezione del presidente del consiglio.
5. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, la prima seduta del consiglio è convocata e presieduta dal sindaco sino all'elezione del presidente del consiglio.
6. Le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4, 5 si applicano salvo diversa previsione regolamentare nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto.

## Adempimenti della prima seduta (art. 41 TUEL)

1. Nella prima seduta il consiglio comunale e provinciale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, ancorché non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II titolo III e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste, provvedendo secondo la procedura indicata dall'articolo 69.
2. Il consiglio comunale, nella prima seduta, elegge tra i propri componenti la commissione elettorale comunale ai sensi degli articoli 12 e seguenti del d.P.R. 20 marzo 1967 n. 223.

## I gruppi consiliari

Con riferimento ai gruppi consiliari, in via generale, si osserva che la gestione della loro articolazione e funzionamento rientra nell'ambito della più ampia autonomia funzionale ed organizzativa di cui sono dotati i consigli comunali, in conformità al disposto di cui all'articolo 38 del Tuel. I gruppi consiliari costituiscono aggregazioni di carattere politico all'interno del consiglio comunale la cui esistenza, benché non espressamente sancita da alcuna norma espressa, risulta tuttavia desumibile da diverse norme contenute nel TUEL

(L'articolo 38, c. 3, del Tuel nella parte in cui demanda al regolamento sul funzionamento dei consigli comunali la disciplina, tra l'altro, anche della gestione delle risorse attribuite per il funzionamento dei gruppi consiliari regolarmente costituiti. Ancora, l'articolo 39, c. 4, del Tuel, prevede che il presidente del consiglio comunale assicura una adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari sulle questioni sottoposte al consiglio)

## Le Commissioni consiliari

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

Le commissioni consiliari non sono organi necessari dell'ente locale, cioè non sono componenti indispensabili della sua struttura organizzativa, ma organi strumentali dei consigli e, in quanto tali, costituiscono componenti interne dell'organo assembleare, prive di una competenza autonoma e distinta da quella ad esso attribuita.

## Le commissioni consiliari e il criterio proporzionale

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. In tal caso il criterio di proporzionalità si può esplicitare 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.

TAR Sicilia-Catania sentenza n. 145 del 30 maggio 2022 (richiama Cons. Stato, sez. V, 25 ottobre 2017, n. 4919 e Cons. Stato, sez. I, 26 marzo 2018, n. 771)

## Il Presidente del consiglio comunale

Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti in modo obbligatorio, e nei comuni aventi una popolazione inferiore in modo facoltativo, da esprimersi attraverso una norma statutaria, è prevista l'istituzione del presidente del consiglio comunale. Egli ha funzioni di rappresentanza del consiglio e, specificamente, il compito di convocarlo e presiederne le riunioni.

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

## La nomina del Segretario Comunale

Il sindaco è l'organo competente alla scelta del segretario tra i soggetti iscritti all'Albo. La scelta avviene tra i segretari non prima di 60 giorni e non oltre 120 giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorsi i quali il segretario è confermato.

La nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che l'ha effettuata. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario.

(art. 15, c. 2, del D.P.R. n. 465/1997)

# La nomina dei dirigenti e l'attribuzione degli incarichi di Elevata Qualificazione

1. Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco o del presidente della provincia e sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169 o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro. L'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi.

2. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

(art. 109 del Tuel)

## La nomina di dirigenti ex art. 110 del TUEL (1)

L'art. 110, c. 1, Tuel dispone che “lo Statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico”

## La nomina di dirigenti ex art. 110 del TUEL (2)

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire:

- a) non si tratta di procedure di concorso, bensì procedure volte a consentire al sindaco di scegliere in modo discrezionale il dirigente da nominare a tempo determinato;
- b) l'avviso pubblico che regola le procedure ha il solo scopo di garantire pubblicità e massima partecipazione all'interpello dell'amministrazione;
- c) la commissione tecnica non ha poteri decisorii, non deve formulare alcuna graduatoria, ma deve provvedere a valutare in capo ai candidati "il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico" (art. 110, c. 1, Tuel);
- d) la scelta del sindaco, all'esito della procedura che gli ha consegnato una lista di soggetti idonei (perché appunto in possesso di comprovata esperienza pluriennale), ha carattere discrezionale e fiduciario, attinente al potere privatistico dell'amministrazione pubblica in materia di personale dipendente.

## La nomina di dirigenti ex art. 110 del TUEL (3)

«anche dopo le modifiche del 2014, quindi, le procedure selettive di cui all'art. 110, c. 1, del Tuel, mantengono caratteristiche fiduciarie che non consentono di configurarle come veri e propri concorsi pubblici. Nel descritto contesto normativo, pertanto, del tutto correttamente il comune non ha provveduto alla formazione di una graduatoria tra i candidati selezionati» (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 2526/2017)

## La nomina di dirigenti ex art. 110 del TUEL (4)

«il “concorso pubblico” rientra, come specie nel genere, nel più comprensivo alveo delle procedure “selettive”, all’interno delle quali si collocano anche le procedure (per le quali è invalsa la qualificazione come meramente “idoneative”) che – indipendentemente dalla prefigurazione e dall’esperimento di apposite prove – si caratterizzano per la valutazione meramente fiduciaria dei candidati, con esclusione della formazione – nei termini vincolanti dell’esercizio di una discrezionalità di ordine meramente tecnico, non a caso affidata a “tecnici esperti” (art. 9 D.P.R. cit.) – di una definitiva graduatoria di merito (la quale, per tal via, può essere riguardata come il vero e proprio elemento scriminante tra l’una e l’altra vicenda)» (Consiglio di Stato, sent. n. 5298/2018)

## Gli uffici di supporto agli organi di direzione politica (art. 90, TUEL)

L'articolo 90 del TUEL dispone che il Regolamento degli Uffici e dei Servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, della giunta e degli assessori per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge.

A detti uffici possono essere assegnati:

- a) dipendenti dell'ente;
- b) collaboratori assunti con contratto a tempo determinato i quali se dipendenti di altra pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa (tale opzione è consentita solo se l'ente non è dissestato o strutturalmente deficitario).

# La nomina e designazione dei rappresentanti del Comune presso aziende, enti, istituzioni

L'art. 42, comma 2, lett. m), Tuel individua tra le competenze del Consiglio comunale la “definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione di 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”.

L'art. 50, comma 8, del Tuel, dispone che il Sindaco provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio comunale. Secondo quanto previsto al comma 9, tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate **entro quarantacinque giorni dall'insediamento** ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico

## La predisposizione della relazione di inizio mandato

Entro 90 giorni dalla proclamazione, il Sindaco sottoscrive la relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dell'ente. Sulla base delle risultanze di tale relazione, il Sindaco, nel caso in cui ve ne siano i presupposti, può ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario (art. 4-bis, D. Lgs. n. 149/2011).

## Le linee programmatiche di mandato

Il sindaco, sentita la giunta, entro il termine fissato dallo Statuto, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 46, c. 3, del Tuel). Il consiglio, secondo le modalità disciplinate dallo Statuto partecipa alla definizione, all'adeguamento ed alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco e dei singoli assessori (art. 42, c. 3, del Tuel).

Tale atto generale di programmazione di lungo periodo (quinquennale) dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore, essere il quadro di riferimento per i successivi atti di programmazione dell'ente locale.

# Segnalazione bibliografica

## Quaderni operativi Anci

Il manuale Anci (quinta edizione) per gli amministratori locali appena eletti

<https://www.anci.it/il-manuale-anci-quinta-edizione-per-gli-amministratori-locali-appena-eletti/>



**Per consultare la Banca dati di Anci Risponde**

<https://ancirisponde.ancidigitale.it/>

**Per richieste di informazioni sul Servizio Anci Risponde e/o sugli altri servizi:**

- Tel. 06 83394257-2
- [info@ancidigitale.it](mailto:info@ancidigitale.it)
- [www.ancidigitale.it](http://www.ancidigitale.it)

**Per informazioni sulle formule di abbonamento**

- ✓ <https://www.ancidigitale.it/servizi/>



N° IT315348