



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
IL CAPO DIPARTIMENTO

Roma, 04 febbraio 2021

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AI COMMISSARI DEL GOVERNO NELLE
PROVINCE AUTONOME DI

TRENTO E BOLZANO

AL PRESIDENTE DELLA REGIONE AUTONOMA
VALLE D'AOSTA – SERVIZI DI PREFETTURA

AOSTA

AL COMMISSARIO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIA

PALERMO

AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO PER LA REGIONE SARDEGNA

CAGLIARI

e, per conoscenza

AL GABINETTO DEL MINISTRO

SEDE

OGGETTO: Parere del Consiglio di Stato – Sez. I – del 1° febbraio 2021, n. 129.

Modifiche statutarie. Calcolo del *quorum* dei due terzi dei consiglieri assegnati.

A seguito di richieste di chiarimenti pervenute da alcune Prefetture, questo Dipartimento ha formulato uno specifico quesito al Consiglio di Stato in merito al corretto computo del *quorum* dei due terzi dei consiglieri assegnati, previsto dall'art. 6, comma 4, del D.lgs 18 agosto 2000, n.267 (TUEL), necessario nei consigli comunali per approvare lo statuto o le modifiche statutarie.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
IL CAPO DIPARTIMENTO

Il dubbio interpretativo si riferisce, in particolare, alla possibilità di computare anche il sindaco nella determinazione del numero dei voti necessario, non risultando al riguardo una uniformità nelle interpretazioni giurisprudenziali.

Al predetto organo consultivo, è stato, inoltre, chiesto di precisare quale sia il criterio di arrotondamento che si debba applicare nel caso in cui, nel calcolo del *quorum* richiesto, la divisione dia come resto un numero con decimali.

Il Consiglio di Stato, sez. I, con parere del 1° febbraio 2021, n. 129 (consultabile anche sul sito di giustizia.amministrativa.it e sul sito intranet di questo Dipartimento) evidenzia innanzitutto che il sindaco costituisce uno degli organi di governo del comune (art. 36 TUEL, insieme al consiglio e alla giunta); è l'organo responsabile dell'amministrazione del comune e ne ha la rappresentanza (art.50 TUEL); nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti presiede il consiglio comunale e lo convoca (art.39 TUEL), mentre nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è prevista l'elezione di un presidente del consiglio comunale; ha normalmente, comunque, diritto di voto in seno al consiglio; è il capo della formazione politica di maggioranza ed è eletto a suffragio universale diretto, contestualmente all'elezione del consiglio comunale (con il sistema elettorale maggioritario nei comuni sino a 15.000 abitanti); l'art. 37 del TUEL, prevede che "il consiglio comunale è composto dal sindaco e ... (un numero variabile, a seconda della classe demografica, di) membri."

Come anche affermato dalla Corte Costituzionale (con sentenza 20 febbraio 1997, n. 44), dunque, il sindaco, pur a seguito della nuova disciplina dettata dalla legge n. 81 del 1993 sulla sua elezione diretta, riveste comunque la carica di consigliere comunale.

Il Consiglio di Stato fa poi presente che l' art. 37 del TUEL sembra distinguere la posizione del sindaco rispetto a quella dei consiglieri assegnati (*"Il consiglio comunale è composto dal sindaco e: a) da 60 (50,46,etc) membri nei comuni con popolazione superiore a...."*).

Ma questa circostanza non appare decisiva, né risulta valorizzata dalla giurisprudenza, che anzi (Cons. Stato, sezione V, sentenza 5 settembre 2012, n. 4694) ha sostenuto che il sindaco, in quanto consigliere comunale ai sensi dell'art. 39 del TUEL, deve essere computato ai fini del calcolo della maggioranza qualificata necessaria per l'elezione del presidente del consiglio comunale (in una fattispecie nella quale lo statuto e il



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
IL CAPO DIPARTIMENTO

regolamento comunali stabilivano il *quorum* per l'elezione del presidente del consiglio comunale nei due terzi dei consiglieri assegnati al comune, senza ulteriori precisazioni).

“In base al principio per cui *ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit*, occorre attenersi rigorosamente alla lettera della legge (e degli statuti e dei regolamenti comunali, tenendo conto anche dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta dall'art. 114 Cost.). Se in alcuni articoli del TUEL è specificato che il sindaco non va computato tra i consiglieri assegnati, è da concludere che, negli altri casi, il TUEL presupponga che tra i consiglieri assegnati sia da comprendere il sindaco.”

“ Al primo quesito – conclude il Consiglio di Stato – la Sezione risponde, pertanto, che l'art. 6, comma 4, del TUEL, che richiede per l'approvazione dello statuto e delle modifiche statutarie in prima seduta il voto favorevole dei consiglieri assegnati, deve interpretarsi nel senso che ai fini del predetto *quorum* debba computarsi anche il sindaco, in quanto non espressamente escluso dalla disposizione normativa.”

In merito poi al secondo quesito, quello sul criterio di arrotondamento da adottare, la sezione ha rilevato che la legge fornisce scarse e incomplete indicazioni in merito, lasciando all'autonomia organizzativa comunale ampi margini di autorganizzazione tramite lo statuto e i regolamenti sul funzionamento degli organi. In particolare, l'art.38, comma 2, del TUEL riserva a un apposito regolamento comunale, approvato a maggioranza assoluta, la disciplina del funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto. L'unico limite invalicabile, posto dalla legge all'autonomia statutaria e regolamentare comunale, è costituito dalle soglie minime di validità della costituzione e riunione dell'organo (*quorum* strutturale), come stabilito dal comma 2 dell'art. 38 del TUEL.

Quanto all'interpretazione dell'art. 6, comma 4, del TUEL, la sezione ha rilevato che, in assenza di indicazioni normative puntuali di diverso segno, in base ai principi di logica immanenti al sistema, tra i quali devono senz'altro includersi le regole dell'aritmetica, dovrebbe sempre trovare applicazione prioritaria il criterio aritmetico di arrotondamento, menzionato peraltro nello stesso TUEL, nell'art. 47, comma 1, sulla composizione delle giunte, lì dove si prevede che il numero degli assessori “non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali e provinciali”. L'arrotondamento aritmetico (o “troncamento”) comporta che l'arrotondamento debba



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
IL CAPO DIPARTIMENTO

essere effettuato per difetto quando la cifra decimale sia uguale o inferiore a 5 (0,50 centesimi), mentre debba essere per eccesso, ove la cifra decimale sia superiore a 5 (0,50). Con la precisazione che il criterio aritmetico dell'arrotondamento al numero intero più vicino, con troncamento delle cifre decimali inferiori allo 0,50, non deve mai condurre al raggiungimento di una cifra inferiore al *quorum* stabilito dalla legge (Cons. Stato, sez.V, 5 settembre 2012, n. 4694).

Il mero criterio aritmetico non è tuttavia sufficiente a risolvere in modo soddisfacente la questione.

Il predetto organo consultivo fa presente che una prima linea interpretativa, di tipo finalistico, è orientata verso la ricerca delle ragioni sottese alla previsione di speciali maggioranze deliberative (aggravate o semplificate), ragioni che possono essere alternativamente quella di garantire la più ampia condivisione possibile e la maggiore rappresentatività in relazione a deliberazioni di particolare rilievo, oppure quella di assicurare alcune garanzie partecipative e di controllo alle minoranze, con la conseguenza che, nel primo caso, si dovrebbe scegliere la soluzione interpretativa che renda più impegnativo lo sforzo di approvazione della deliberazione, allargando al massimo il numero dei voti necessari, mentre nel secondo caso si dovrebbe di converso preferire la soluzione opposta, diretta a facilitare l'approvazione ritenendo sufficiente il minimo numero possibile di voti (al fine di non vanificare l'esigenza partecipativa della minoranza).

Una seconda linea interpretativa converge, invece, su una soluzione più semplice e lineare, secondo la quale, nel silenzio del legislatore, dovrebbe applicarsi sempre l'arrotondamento all'unità superiore, in quanto l'esito con decimali dell'operazione (cui segue l'arrotondamento) deve soddisfare sempre il requisito minimo posto dalla disposizione.

La sezione ritiene preferibile questa seconda soluzione, e ciò per un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto quando la divisione riguarda numeri interi non frazionabili (i membri dell'organo) l'arrotondamento alla cifra intera inferiore (se la frazione è inferiore a 0,50) finirebbe per portare il numero reale dei componenti richiesti al di sotto della soglia minima voluta dalla norma. Sotto un secondo profilo, la linea interpretativa che si affida alla ricerca della *ratio* sottesa alla norma che richiede *quorum* speciali rischia di condurre ad esiti



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
IL CAPO DIPARTIMENTO

opinabili e incerti, come tali fortemente sconsigliabili in una materia quale quella in esame, che richiede per quanto possibile soluzioni nette e certe, che non lascino spazio a dubbi applicativi.

Al secondo quesito, la sezione risponde, dunque, che, in assenza di indicazioni normative espresse di segno diverso, nel caso in cui il risultato della divisione del numero dei componenti l'organo collegiale (o dei consiglieri assegnati) dia un resto in decimali, debba optarsi sempre per l'arrotondamento per eccesso alla cifra intera superiore.

Si pregano, pertanto, le SS.LL. di voler informare gli enti locali interessati circa le predette indicazioni fornite dal Consiglio di Stato.

IL CAPO DIPARTIMENTO
(Sgaraglia)