

P.G. 0474160/2021

Milano, 6 settembre 2021

**A tutte le Direzioni**

**Al Sig. Sindaco**

**Al Sig. Vice Sindaco**

**Al Sig. Presidente del Consiglio Comunale**

**Ai Sigg. Assessori**

**Al Capo di Gabinetto del Sindaco**

**Al Direttore Generale**

**Al Direttore Operativo**

**Al Vice Segretario Generale Vicario**

**Al Vice Segretario Generale**

**L O R O S E D I**

OGGETTO: Circolare in materia di improrogabilità ed urgenza degli atti adottati dal Consiglio comunale ai sensi dell'art. 38 comma 5 del D. Lgs. 267/2000.

---

### ***Sintesi***

---

**Ai sensi dell'art. 38, comma 5 del D. Lgs. 267/2000, i Consigli comunali durano in carica per un periodo di cinque anni sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili.**

**I presupposti di urgenza e improrogabilità degli atti devono essere valutati di volta in volta dallo stesso Consiglio comunale.**

**Limitatamente all'esame di tali atti, anche le Commissioni consiliari, che costituiscono articolazione dell'organo consiliare, potranno continuare ad operare.**

**Non sono, invece, previste limitazioni per gli atti del Sindaco e della Giunta comunale che, quindi, potranno operare fino alla data delle elezioni.**

**Con riguardo alla comunicazione istituzionale in periodo elettorale, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.**

---

### *Premessa normativa*

---

La Legge 7 giugno 1991, n. 182 Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali prevede all'art. 1 comma 1 che *“Le elezioni dei consigli comunali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre”* e al comma 2 che *“il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni”*.

La medesima legge stabilisce al comma 3 che *“la data per lo svolgimento delle elezioni di cui agli articoli 1 e 2 è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione ed è comunicata immediatamente ai prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi ed agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge”*.

In via eccezionale, il D.L. 5 marzo 2021, n. 25<sup>1</sup>, ha disposto all'art. 1 che *“per l'anno 2021, in considerazione del permanere del quadro epidemiologico da Covid-19 complessivamente e diffusamente grave su tutto il territorio nazionale e dell'evolversi di significative varianti del virus che presentano carattere ulteriormente diffusivo del contagio: a) in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario si tengono tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021[...]”*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> D.L. 5 marzo 2021, n. 25, convertito in legge 3 maggio 2021, n. 58 *“Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali, nonché per la semplificazione dei procedimenti elettorali e per la continuità di gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica per l'anno 2021”*

<sup>2</sup> Come si legge sul sito internet istituzionale del Parlamento Italiano all'indirizzo <https://temi.camera.it/leg18/temi/d-l-2-2009-rinvio-delle-consultazioni-elettorali.html> *“Il decreto-legge n. 25 del 2021 differisce i termini ordinari per lo svolgimento delle consultazioni elettorali previste per il corrente anno, prevedendo una finestra elettorale fra il 15 settembre e il 15 ottobre, in ragione del permanere del quadro epidemiologico da Covid-19 complessivamente e diffusamente grave su tutto il territorio nazionale, nonché dell'evolversi di significative varianti del virus che presentano carattere ulteriormente diffusivo del contagio. Contestualmente dispone altresì che le consultazioni si svolgano in due giornate, sia di domenica che di lunedì e riduce ad un terzo il numero delle sottoscrizioni per le elezioni comunali e circoscrizionali. La finalità del provvedimento, come si legge nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, è di evitare assembramenti di persone e condizioni di contiguità, che sarebbero in contrasto con le misure di profilassi sanitaria, incluso il distanziamento, e di far sì, dunque, che le consultazioni elettorali si tengano in situazione di sicurezza.”*

Per completezza del quadro normativo e quale norma di riferimento per la disamina oggetto del presente documento, occorre rammentare che il Testo Unico degli Enti Locali D. Lgs. 267/2000 statuisce testualmente all'art. 38 comma 5 che **“i consigli durano in carica sino all'elezione<sup>3</sup> dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione<sup>4</sup> del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili”**.

La ratio di tale norma può essere rinvenuta:

- nel **“prevenire ogni interferenza dell'organo in carica con il libero svolgimento della competizione elettorale”** giacché **“la scelta degli elettori potrebbe invero restare condizionata da scelte di particolare rilievo politico nell'imminenza delle votazioni, che in alcuni casi potrebbero per di più provenire da soggetti che a loro volta rivestano la qualità di candidati al rinnovo dell'organo”<sup>5</sup>**.
- nella **“necessità di evitare che il consiglio comunale possa condizionare la formazione della volontà degli elettori adottando atti aventi natura cosiddetta <propagandistica>, tali da alterare la par condicio tra le forze politiche che partecipano alle elezioni amministrative”<sup>6</sup>**.
- nel proposito, da un lato, **“di scongiurare la captatio benevolentiae che potrebbe orientare la condotta dei componenti dell'organo elettivo nell'imminenza delle operazioni di rinnovo del medesimo”** **“dall'altro lato, a riservare alla nuova assemblea, espressione attuale della volontà popolare, le scelte e le decisioni riguardanti i futuri assetti dell'ente”<sup>7</sup>**
- nella **necessità di garantire l'osservanza del principio di buona amministrazione e di continuità dell'attività amministrativa**, **“sicché in questo periodo di transizione l'organo consiliare può approvare solo gli atti essenziali ed indifferibili, imposti dalla necessaria continuità dell'azione amministrativa, e cioè gli atti in relazione ai quali è previsto un termine perentorio e decadenziale, o in relazione ai quali emerge una scadenza decorsa la quale essi divengono inutili o scarsamente utili rispetto alla funzione per cui devono essere formati, o in relazione ai quali si impone comunque la necessità di evitare inerzie fonte di conseguenze significativamente pregiudizievoli per l'interesse pubblico perseguito”<sup>8</sup>**.

---

### Presupposti di urgenza e improrogabilità

---

Con specifico riguardo agli atti che possono essere adottati anche successivamente alla convocazione dei Comizi elettorali<sup>9</sup>, il Ministero dell'Interno, sulla base di molteplici quesiti ad esso

---

<sup>3</sup> Come ricordato dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari interni e Territoriali nel proprio parere reso il 16 marzo 2005 **“in base al principio di continuità dell'ordinamento che ha ispirato il Legislatore, per <elezione> debba intendersi il momento della proclamazione degli eletti e non la data di svolgimento delle consultazioni medesime”**.

<sup>4</sup> T.A.R. Umbria, 04/04/1996, n. 150 **“L'art. 31 comma 3, l. n. 142/90, diretto a limitare i poteri dei consigli comunali in prossimità del loro rinnovo, fa riferimento al momento della pubblicazione del decreto prefettizio che indice le elezioni; pertanto, i limiti cominciano ad essere operativi a partire dalla data della pubblicazione, e non dalla data di emanazione del decreto prefettizio.”**

<sup>5</sup> Consiglio di Stato - Sentenza n. 2955/2003

<sup>6</sup> Parere del Ministero dell'Interno del 19 luglio 2018

<sup>7</sup> T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. I, Sent., (ud. 20/02/2014) 21-03-2014, n. 314

<sup>8</sup> T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. I, Sent., (ud. 20/02/2014) 21-03-2014, n. 314

<sup>9</sup> Il TAR Puglia con Sentenza n. 382/2004, precisa che **“quando [...] l'organo consiliare è chiamato a pronunciarsi su questioni vincolate nell'an, nel quando e nel quomodo e che, inoltre, coinvolgono diritti primari dell'individuo, l'esercizio del potere non può essere rinviato”**.

pervenuti sul tema, ha diramato la Circolare n. 2 del 7 dicembre 2006 ove si legge “che l’esistenza dei presupposti di urgenza ed improrogabilità deve essere valutata caso per caso dallo stesso consiglio comunale che ne assume la relativa responsabilità politica, tenendo presente il criterio interpretativo di fondo che pone, quali elementi costitutivi della fattispecie, scadenze fissate improrogabilmente dalla legge e/o il rilevante danno per l’amministrazione comunale che deriverebbe da un ritardo nel provvedere.”

Da tale assunto, ripreso anche dalla giurisprudenza, discende che se “è principio generale che la improrogabilità ed urgenza sussiste solo con oggettivo riferimento agli atti per la cui adozione è previsto un termine perentorio ovvero è riconnessa una decadenza o sanzione in caso di ritardo” la stessa “è da escludere per quegli atti [...] ritenuti tali solo soggettivamente o per “opportunità politica od amministrativa”<sup>10</sup>.

In merito ai presupposti dell’urgenza e dell’improrogabilità:

- a) con riguardo all’urgenza, la stessa “si configura quando vi è l’esistenza di un pericolo imminente, attuale, concreto per la Collettività di un danno grave o di effetti indesiderati che impone una risposta “provvedimentale” immediata, dovendo versarsi in una situazione di fatto che implichi l’assenza di soluzioni alternative rispetto all’adozione di quel determinato provvedimento”<sup>11</sup>, inoltre la prospettazione dell’urgenza si rinviene “nell’impossibilità di differire l’intervento ad altra data in relazione alla ragionevole previsione di danno incombente (dove il carattere dell’urgenza)”<sup>12</sup>;
- b) in relazione all’improrogabilità, essa “delinea, in ambito civilistico, il termine essenziale (art. 1457 c.c.) stabilito per dar corso ad una precisa obbligazione o contratto, e che vale di per sé a fissare una data certa, scaduta la quale si perfezionano o acclara l’inadempimento con effetti risolutivi [...]”<sup>13</sup>.

“Il modello procedimentale azionabile, nelle more dell’insediamento del nuovo Consiglio comunale, presuppone che per dar legittimo corso alla convocazione dell’Organo sia presente una situazione che necessiti di un provvedimento urgente e non rinviabile, evidenziando la necessità della sussistenza di entrambi i caratteri imposti dal Legislatore, che devono coesistere per legittimare l’intervento”<sup>14</sup>.

In sintesi, “l’urgenza si ha quando la situazione di estrema gravità richiede che si debba necessariamente provvedere con immediatezza per non pregiudicare l’interesse pubblico, mentre l’improrogabilità è connotata dall’esigenza che la situazione non possa subire dilazioni per la presenza di un termine che rende indifferibile l’adozione dell’atto”<sup>15</sup>.

Da quanto dinnanzi esplicitato si può quindi desumere che la valutazione della sussistenza del presupposto dell’urgenza risulta essere estranea al sindacato di legittimità e rientra nella valutazione

---

<sup>10</sup> T.A.R. Sicilia Catania, III, 22 dicembre 2009, n. 2194

<sup>11</sup> Maurizio Lucca - *Gli atti improrogabili ed urgenti del Consiglio comunale nelle more delle elezioni* – Lexitalia.it – 4/2007

<sup>12</sup> Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2003, n. 6169

<sup>13</sup> Maurizio Lucca - *Gli atti improrogabili ed urgenti del Consiglio comunale nelle more delle elezioni* – Lexitalia.it – 4/2007

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> ROMEO, *Le autonomie locali*, a cura di ITALIA – BASSANI, Milano, 1990, vol.II, pag.523 in Maurizio Lucca - *Gli atti improrogabili ed urgenti del Consiglio comunale nelle more delle elezioni* – Lexitalia.it – 4/2007

discrezionale dello stesso Consiglio<sup>16</sup> e, quindi, conclusivamente, la necessità dell'atto, discendente dai suoi presupposti, è rimessa all'apprezzamento dell'organo che deve emanarlo, che ne assume la relativa responsabilità politica ed amministrativa-contabile.<sup>17</sup>

---

### *Atti urgenti e improrogabili*

---

Dal punto di vista operativo, può essere utile una riflessione volta a stabilire quali possono essere in concreto gli atti aventi il requisito dell'improrogabilità e dell'urgenza, posto che la norma non li enumera puntualmente e tenuto conto del fatto che non è, quindi, possibile “*procedere ad una elencazione dettagliata essendo la valutazione della necessità dell'atto rimessa all'apprezzamento dell'organo che deve emanarlo, assumendone la relativa responsabilità politica*”.

Appare senza dubbio “*necessario, quindi, che la deliberazione sia adeguatamente motivata, soprattutto qualora si tratti di atti per i quali non è prescritto un termine perentorio*”.<sup>18</sup> Quindi, “**il provvedimento dovrà contenere una motivazione che accerti la presenza della situazione di fatto (urgenza e/o gravità) e degli elementi che impediscano all'Amministrazione di attendere oltre (termine perentorio)**”.<sup>19</sup>

A titolo esemplificativo, pertanto, nonché sulla base della giurisprudenza, si ritiene che:

- il caso di **surroga del consigliere dimissionario** rientri tra gli adempimenti dovuti con termine preciso, secondo il dettato dello stesso articolo 38, comma 8 del TUEL (il consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga...); a tale adempimento non si fa luogo soltanto nel caso di cui all'art. 141, comma 1. lett. b, n. 3. Pertanto, in caso di dimissioni di un consigliere, la surroga è un atto dovuto e rientra tra quelli non soggetti ai limiti di cui al comma 5 dell'art. 38, essendo già insorto, in capo al subentrante, lo *ius ad officium* dal momento dell'esecutività, immediata ed irrevocabile, delle dimissioni.<sup>20</sup>
- sia possibile approvare il **rendiconto** anche dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali; infatti, l'approvazione del rendiconto rientra tra gli atti urgenti ed improrogabili previsti dall'articolo 38, comma 5, del TUEL.<sup>21</sup>
- il **riconoscimento di debiti fuori bilancio** rientri tra gli atti urgenti ed improrogabili previsti dall'articolo 38, comma 5, del TUEL. Infatti, il punto 82 del Principio contabile n. 2 elaborato dall'Osservatorio per la finanza locale, afferma che “al riconoscimento della legittimità e contestuale finanziamento dei debiti fuori bilancio..... deve provvedersi con procedura d'urgenza, con la sottoposizione al Consiglio ...”. Ciò è anche motivato dal fatto che al decorrere del tempo spesso è collegato l'onere che grava sulla amministrazione.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> AA.VV. Vittorio Italia, Antonio Romano - Testo Unico del Enti Locali – Volume I Ordinamento Istituzionale – Tomo I – Commento agli articoli 1/87 del D.Lgs. 267/2000 – 2000, Giuffrè Editore

<sup>17</sup> Guida Normativa per l'Amministrazione Locale – 2021, Maggiori Editore

<sup>18</sup> Anci risponde – approfondimenti ANCI 17 febbraio 2010

<sup>19</sup> Maurizio Lucca - *Gli atti improrogabili ed urgenti del Consiglio comunale nelle more delle elezioni* – Lexitalia.it – 4/2007

<sup>20</sup> Anci risponde – approfondimenti ANCI 17 febbraio 2010

<sup>21</sup> *ibidem*

<sup>22</sup> *ibidem*

- tra gli atti urgenti e improrogabili vi possano, inoltre, rientrare: **“la ratifica delle variazioni di bilancio; la nomina di rappresentanti del Comune, imposti da termini perentori, presso enti, istituzioni od aziende; [...] in generale, l'adozione di atti obbligatori i cui termini siano in scadenza o già scaduti o sui quali pende una diffida a provvedere.** Per altre deliberazioni, risulta fuor di dubbio determinante la motivazione che l'ente darà all'adozione dell'atto”<sup>23</sup>
- **l'approvazione del regolamento urbanistico; la contrazione di mutui per la cui deliberazione sia stabilito un termine entro i 45 giorni; le variazioni del programma delle opere pubbliche quale presupposto per l'approvazione di progetti urgenti (es. per scadenza finanziamenti, etc.).**<sup>24</sup>

Con riguardo al sindacato di legittimità, “il giudice può solo verificare la logicità, congruità, ragionevolezza ed adeguatezza, del provvedimento e della sua motivazione, la regolarità del procedimento e la completezza dell'istruttoria, l'esistenza e l'esattezza dei presupposti di fatto posti a fondamento della deliberazione, ma non può anche sostituire proprie valutazioni di merito a quelle effettuate dall'Autorità e ad essa riservate”<sup>25</sup>

---

### Attività delle Commissioni consiliari

---

In merito alla possibilità per le commissioni consiliari di effettuare regolari sedute dopo la pubblicazione del decreto di convocazione comizi elettorali, si è espresso il Ministero dell'Interno con parere del 16 marzo 2005 ove si legge che le “*commissioni in questione, [...] non sono organi necessari dell'Ente locale, cioè non sono componenti indispensabili della sua struttura organizzativa. Esse, in base all'art. 38 del T.U.O.E.L. 267/2000, sono organi strumentali dei consigli (“il consiglio si avvale di commissioni”)* e, in quanto tali, costituiscono componenti interne dell'organo assembleare, prive di vita e di competenze autonome rispetto a quelle del Consiglio comunale. Ne deriva che tali organismi hanno la medesima durata del Consiglio comunale[...].”

Sempre nell'ambito della connotazione di improrogabilità ed urgenza degli atti, affinché “*nessuna cesura abbia luogo tra la gestione del consiglio uscente e quella del consiglio entrante [...] - ricorda il Ministero dell'Interno nel citato parere - anche le commissioni potranno continuare ad operare [...]. Queste ultime, infatti, essendo dotate esclusivamente di poteri referenti, si riuniscono ed operano solo in funzione istruttoria e preparatoria delle deliberazioni che devono essere assunte dal <plenum>.*”

Anche Anci, interrogata sul punto con molteplici quesiti pervenuti da Enti Locali, ha specificato che “*le commissioni consiliari sono articolazioni operative del Consiglio, funzionali al processo di formazione della conoscenza delle problematiche insite nelle materie ed argomenti da presentare all'esame ed approvazione del Consiglio Comunale; pertanto, ne consegue che le commissioni non hanno ragione di riunirsi se non in funzione della successiva attività deliberativa del consiglio. Le commissioni, peraltro, sono organismi eventuali (solo se previste dallo Statuto e dal regolamento; vds comma 6, art. 38) e complementari (non hanno funzioni deliberanti, ma solo istruttorie), quindi, né obbligatorie, né necessarie. **In conclusione, si può giustificare la riunione***

<sup>23</sup> Cristina Montanari - *L'adozione di atti urgenti e improrogabili in periodo pre-elettorale* - Segretari Comunali Vighenzi - quotidianopa.leggiditalia.it – 21 febbraio 2020

<sup>24</sup> <https://www.perksolution.it/convocazione-comizi-elettorali-gli-atti-urgenti-e-improrogabili-dei-consigli-comunali/>

<sup>25</sup> Cons. Stato, sez. VI, 1° ottobre 2002, n. 5156 in Maurizio Lucca - *Gli atti improrogabili ed urgenti del Consiglio comunale nelle more delle elezioni* – Lexitalia.it – 4/2007

della commissione, solo se funzionale alla preparazione dell'attività deliberativa del consiglio e, quindi, solo su argomenti rispondenti ai requisiti indicati dalla legge”.<sup>26</sup>

---

### *L'operato della Giunta comunale e del Sindaco non subiscono limitazioni*

---

La sentenza n. 1558 del 29 agosto 2018 del T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. I, Sent., (ud. 04/07/2018), statuisce che “L'art. 38 D.Lgs. n. 267 del 2000 si riferisce espressamente al solo Consiglio comunale, impedendogli di deliberare dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali se non per atti urgenti e improrogabili. Esso, pertanto, non si riferisce agli atti di altri organi (cfr. TAR Abruzzo, 23 luglio 2015, n. 321, e, pur con riferimento all'art. 12, comma 5, del d.P.Regione Trentino Alto Adige 1 febbraio 2005, n. 1/L, di analogo tenore, T.R.G.A. Trento 25 febbraio 2016, n. 109), quali la Giunta comunale.”.

In tal senso si è espresso anche il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari interni e Territoriali, che, con il parere del 4 febbraio 2020, ha ulteriormente precisato che “la citata norma [L'art. 38 D.Lgs. n. 267 del 2000], tuttavia, è specifica per i consigli comunali (e provinciali) e non sembra applicabile per analogia alle giunte ed ai sindaci”.

In conclusione, pertanto, mentre l'attività del Consiglio comunale in periodo pre-elettorale è limitata all'adozione degli atti urgenti e improrogabili, non sono previste limitazioni per gli atti del Sindaco e della Giunta comunale che, quindi, potranno essere adottati fino alla data delle elezioni<sup>27</sup>.

---

### *Comunicazione istituzionale in periodo elettorale.*

---

La materia, che sarà oggetto di apposita circolare da parte di questa Segreteria Generale e alla cui lettura si rimanda integralmente, è regolata dalla Legge 22/02/2000, n. 28 “Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”.

All'art. 9 comma 1 della citata norma si legge specificamente che “dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni”.

Il Segretario Generale  
Dott. Fabrizio Dall'Acqua

Il Dirigente referente estensore  
Dott.ssa Maria Elisa Borrelli

---

<sup>26</sup> Anci risponde – approfondimenti ANCI 17 febbraio 2010

<sup>27</sup> <https://www.segretariocomunalivighenzi.it/archivio/2020/febbraio/21-02-2020-ladozione-di-atti-urgenti-e-improrogabili-in-periodo-pre-elettorale>