

Al Prefetto di Frosinone - Ufficio Territoriale del Governo
Al Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali
 Direzione Centrale delle Autonomie Locali
e p.c. Al Segretario Generale del Comune di Frosinone

Oggetto: Richiesta di parere in merito alla legittimità e ai limiti dei poteri di convocazione del Consiglio Comunale in caso di vacanza contemporanea del Presidente del Consiglio Comunale e di due componenti dell'Ufficio di Presidenza - individuazione del soggetto legittimato a convocare e perimetro delle materie trattabili.

I sottoscritti Consiglieri Comunali del Comune di Frosinone espongono quanto segue.
 In data 30.5.2026, il Presidente del Consiglio Comunale ha rassegnato le proprie dimissioni dalla carica, con effetto immediato ai sensi dell'art. 39 co.5 dello Statuto comunale. Successivamente, in data 30.6.2026 e 3.7.2026 due componenti dell'Ufficio di Presidenza - nella fattispecie due tra i Vicepresidenti e Consiglieri Segretari - hanno anch'essi rassegnato le dimissioni dalle rispettive cariche.

Ne consegue una situazione di vacanza strutturale e contestuale dell'intera Presidenza del Consiglio Comunale e di parte dell'Ufficio di Presidenza. Questa situazione non è assimilabile alla mera assenza temporanea o all'impedimento occasionale del Presidente: si tratta di una cessazione definitiva dalla carica che priva il Consiglio Comunale del suo organo di governo interno nelle forme previste dalla legge, dallo Statuto e dal Regolamento Consiliare.

Dall'insorgere di tale situazione, le funzioni di Presidente del Consiglio Comunale vengono esercitate dal Vicepresidente Vicario, in forza dell'art. 39 co.6 dello Statuto. Il Segretario Generale ha espresso l'avviso che tale supplenza sia pienamente legittima e priva di limitazioni quanto all'oggetto e alla durata delle convocazioni.

I sottoscritti Consiglieri nutrono fondati dubbi giuridici su tale interpretazione e, nel rispetto del ruolo istituzionale dei destinatari, richiedono un parere autorevole sui seguenti quesiti.

Orbene, l'art. 39, comma 1, del D.Lgs. 267/2000 assegna al Presidente del Consiglio eletto i "poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio" e stabilisce che, **"quando lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie di presidente del consiglio sono esercitate dal consigliere anziano"**.

La norma statale dunque:

- attribuisce le funzioni vicarie, **in via di default**, al **consigliere anziano**, non al vicepresidente;
- ammette la deroga statutaria, ma circoscrive il suo ambito al solo limite della disposizione contraria dello statuto;
- non equipara la supplenza vicaria (strumento di garanzia temporanea) all'esercizio pieno e stabile delle funzioni presidenziali.

L'Art. 39, comma 6: *"In caso di assenza, di impedimento o di vacanza del Presidente, le sue funzioni sono svolte dal vice Presidente del Consiglio comunale, con precedenza per il Vicario."*

Lo Statuto deroga al TUEL attribuendo le funzioni al Vicepresidente Vicario. Tale deroga è l'unica base giuridica della supplenza del Vicepresidente.

Il successivo Art. 40, comma 3: **"Al vice Presidente non compete alcuna indennità, eccetto nei casi di sostituzione totale del Presidente, come disciplinato dal regolamento del consiglio comunale."**

Questa norma introduce espressamente la categoria giuridica della **"sostituzione totale del Presidente"** come fattispecie distinta e specifica, diversa dalla semplice supplenza per assenza o impedimento temporaneo, e ne rinvia la disciplina al Regolamento Consiliare.

Ed ancora, l'art. 40, comma 2, lett. a) prevede che i poteri del Presidente eletto includono il potere di *"convocare, sentito il Sindaco, il Consiglio Comunale e presiedere"*, nonché ogni altra attribuzione - iscrivere argomenti all'OdG, firmare le deliberazioni, ricevere atti, tutelare le prerogative dei Consiglieri - che costituiscono le funzioni tipiche dell'organo presidenziale nella sua pienezza istituzionale.

Quanto all'art. 16 del Regolamento comunale, lo stesso prevede che *"Sino all'elezione del Presidente del Consiglio Comunale e dell'Ufficio di Presidenza, il consigliere anziano continua a svolgere le funzioni di Presidente con tutti i poteri, le attribuzioni, le prerogative e il relativo trattamento di questi."* Questa norma si riferisce **esclusivamente alla prima seduta post-elettorale** e riguarda il **consigliere anziano**, non il Vicepresidente Vicario.

Il successivo art. 25 del Regolamento comunale prevede altresì che *"La convocazione del Consiglio è disposta dal Presidente."* **Nessun altro soggetto - salvo il Prefetto in via sostitutiva - è individuato come convocante ordinario.**

Da ultimo, l'art. 33 del citato Regolamento comunale stabilisce che: *"In caso di decadenza o dimissioni di un Vice Presidente o di un Segretario, si procede alla rielezione dei vice presidenti e dei segretari."* **La norma impone la ricostituzione dell'Ufficio di Presidenza in caso di vacanza, ma non contiene alcuna disciplina della fattispecie "sostituzione totale" cui rinvia l'art. 40 co.3 dello Statuto: la lacuna regolamentare è rilevante ai fini interpretativi.**

*

Alla luce di quanto innanzi esposto,

QUESITO 1:

in presenza di dimissioni del Presidente del Consiglio Comunale (vacanza definitiva della carica, non assenza temporanea), chi è il soggetto legittimato a disporre la convocazione del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 25 del Regolamento e dell'art. 28, comma 6, dello Statuto?

In particolare, gli scriventi chiedono se:

a) la legittimazione spetti al **Vicepresidente Vicario**, in forza dell'art. 39 co.6 dello Statuto che menziona la "vacanza";

- b) ovvero la legittimazione spetti al **consigliere anziano**, quale soggetto individuato in via di default dall'art. 39 co.1 TUEL, avuto riguardo al fatto che il Regolamento (artt. 16 e 32) non disciplina espressamente la vacanza definitiva del Presidente e che la deroga statutaria al TUEL va interpretata restrittivamente in assenza di disciplina specifica della "sostituzione totale";
- c) oppure la legittimazione spetti al Prefetto in via sostitutiva.

QUESITO 2:

AmMESSO che il Vicepresidente Vicario abbia il potere di convocare il Consiglio durante la vacanza del Presidente, tale potere è **illimitato nell'oggetto** - e quindi esteso a qualsiasi materia di ordinaria attività consiliare - oppure è **cirscritto ai soli adempimenti strettamente necessari a ricostituire l'organo?** ossia:

- a) l'elezione del Presidente del Consiglio Comunale (art. 39 co.1 Statuto; art. 32 Regolamento);
- b) la contestuale elezione dei Vicepresidenti e dei Consiglieri Segretari dell'Ufficio di Presidenza (art. 33 Regolamento; art. 39 co.3 e 4 Statuto).

Sul punto, si chiede di valutare se:

- a) il parere del Ministero dell'Interno del 22 marzo 2021 - secondo cui i poteri sostitutivi del Vicepresidente sono "limitati alla sola convocazione del consiglio comunale per l'elezione del nuovo presidente, non potendo estendersi, salvo diversa espressa previsione normativa o statutaria, alla convocazione di sedute aventi ad oggetto questioni ulteriori e diverse" - sia applicabile alla fattispecie del Comune di Frosinone;
- b) l'art. 40, comma 3, dello Statuto di Frosinone - che prevede la categoria della "sostituzione totale" rinviandone la disciplina al Regolamento, **il quale però non la disciplina costituisca una lacuna normativa che impone di interpretare restrittivamente i poteri del Vicepresidente in caso di vacanza definitiva, limitandoli alla sola convocazione per la ricostituzione dell'organo;**
- c) **la natura istituzionale della supplenza** - strumento temporaneo e strumentale alla reintegrazione della carica vacante - **sia compatibile con la trattazione ordinaria di affari consiliari di competenza del Presidente eletto, incluse la firma delle deliberazioni** (art. 31 co.8 Statuto), **la direzione dei lavori e le funzioni di rappresentanza esterna del Consiglio** (art. 40 co.1 Statuto).

QUESITO 3:

Le dimissioni contestuali del Presidente del Consiglio e di due componenti dell'Ufficio di Presidenza determinano una situazione di vacanza strutturale dell'organo. L'art. 33 del Regolamento impone la rielezione dei Vicepresidenti e dei Segretari in caso di vacanza. Si chiede pertanto:

- a) se tale obbligo di ricostituzione integrale dell'Ufficio di Presidenza debba essere adempiuto prioritariamente rispetto alla trattazione di qualsiasi altro punto all'OdG;
- b) se la deliberazione dei punti dell'OdG già iscritti, adottata in assenza del Presidente eletto e con l'Ufficio di Presidenza incompleto, sia da considerarsi valida, annullabile o invalida.

QUESITO 4:

Procedura di elezione del Presidente del Consiglio Comunale: votazioni ad oltranza o rinvio alla seduta successiva.

Si chiede di chiarire quale sia la corretta procedura da seguire per l'elezione del Presidente del Consiglio Comunale nel caso in cui le votazioni vadano deserte o non raggiungano il quorum richiesto.

In particolare, si domanda se:

a) la seduta debba essere aggiornata e rinviata al successivo Consiglio Comunale, con una prima votazione a maggioranza qualificata ed una seconda votazione a maggioranza semplice.

In tal caso, si richiede inoltre di precisare entro quale termine debba essere convocato il nuovo Consiglio Comunale nel caso in cui si opti per l'aggiornamento e il rinvio della seduta;

b) oppure se, in assenza di espressa disciplina regolamentare, l'organo debba procedere ad oltranza, continuando le votazioni nella medesima seduta fino all'elezione del Presidente, trattandosi di adempimento obbligatorio e indefettibile per la ricostituzione dell'organo consiliare.

Si richiede pertanto un parere sulla compatibilità della procedura "a oltranza" con il quadro normativo vigente (Statuto e Regolamento), nonché sulla eventuale prevalenza del principio di continuità dell'organo consiliare rispetto al rinvio alla seduta successiva.

*

I sottoscritti Consiglieri sottopongono le seguenti considerazioni a supporto della richiesta di parere.

La distinzione tra **assenza/impedimento temporaneo** e **vacanza definitiva** della carica presidenziale non è meramente nominalistica: produce effetti giuridici sostanziali. Lo stesso Statuto di Frosinone la recepisce all'art. 40, comma 3, creando la categoria della "sostituzione totale" e attribuendole un regime distinto - sia pure con rinvio a una disciplina regolamentare che non è mai stata adottata.

Questa lacuna normativa non può essere colmata equiparando la vacanza definitiva all'assenza temporanea e attribuendo al Vicepresidente Vicario la pienezza dei poteri presidenziali a tempo indeterminato. Tale interpretazione trasformerebbe uno strumento di garanzia temporanea in un regime stabile di esercizio del potere presidenziale da parte di un soggetto che non ne è il titolare eletto - in contrasto con il principio democratico che fonda la legittimazione del Presidente del Consiglio sul voto del Consiglio medesimo.

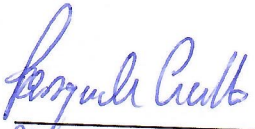
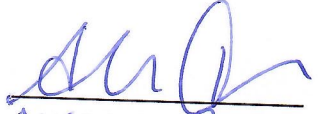
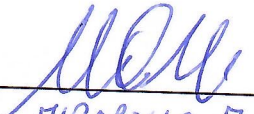
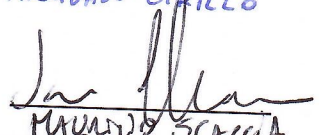
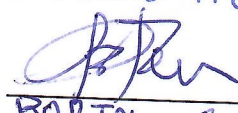
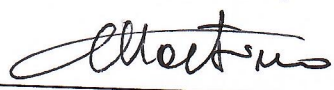
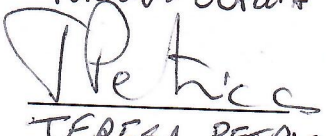
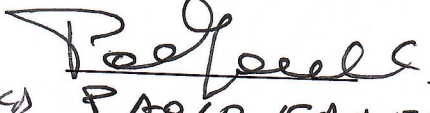
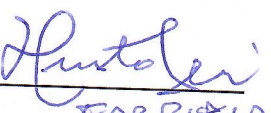
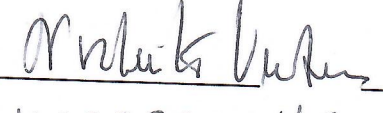
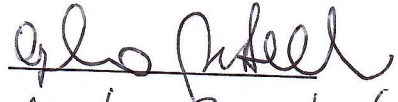
Il Ministero dell'Interno, con il parere del 22 marzo 2021, ha espressamente limitato i poteri del Vicepresidente - in caso di dimissioni del Presidente - alla convocazione per l'elezione del nuovo Presidente, ritenendo che i poteri sostitutivi non possano estendersi a materie ordinarie *"salvo diversa espressa previsione normativa o statutaria"*. L'art. 40, comma 3, dello Statuto di Frosinone - che prevede la "sostituzione totale" senza disciplinarla nel Regolamento - non costituisce una tale "diversa espressa previsione": è, al contrario, la conferma che la fattispecie è distinta e richiede una regolamentazione specifica.

*

Per le ragioni esposte, i sottoscritti Consiglieri Comunali chiedono ai rispettivi destinatari di voler esprimere il proprio parere motivato sulle questioni di cui ai Quesiti 1, 2 e 3, con specifico riferimento al quadro normativo del Comune di Frosinone (Statuto artt. 28, 39 co.6, 40 co.2 e 3; Regolamento artt. 16, 25, 32, 33) e al parere del Ministero dell'Interno del 22 marzo 2021, al fine di garantire la corretta e uniforme applicazione delle norme che regolano il funzionamento dell'organo consiliare.

Frosinone, 8 luglio 2026

I Consiglieri Comunali richiedenti

 PASQUALE CIRILLO	 ANSELMO PIZZOTELLI	 MIRABELLA P.A.
 MAURIZIO SCUDATO	 BORTONE GIOVANNI	 GIOVAMBATTISTA MARTINO
 TERESA PETRICCA	 PAOLO FANELLO	 FABRIZIO CRISTOFARI
 ROBERTO VENTURI	 Angelo Pizzotelli	

Allegati:

1. Statuto del Comune di Frosinone;
2. Regolamento del Consiglio Comunale di Frosinone;
3. Parere del Ministero dell'Interno del 22 marzo 2021.