

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## Commento art. 52

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/57445> since

*Publisher:*

Cedam

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

erazioni  
Salerno,  
24), pur-  
rielezio-  
del pre-  
egibile  
a nuove  
caso, di-  
esame,  
ecutivo:  
ti abbia  
esi e un  
causa di  
applica,  
sia sta-  
ma mo-  
qualun-  
dall'art.  
qualora  
visione  
quando  
di sal-  
ub art.  
tata la  
3, 4°) o  
itivi al-  
librato  
sito os-  
sizione  
ma, in  
astrat-  
andato  
amen-  
so alla  
gni ca-  
lettura  
se-  
i e un  
drien-  
ito del  
della  
iscussi  
rogare  
nto ai  
fr., fra  
el t.u.  
li, che  
anda-  
n po-  
delle  
e de-  
altro,  
parte  
nuni,  
nelle  
erso-  
equi-  
sa di

amministrare la comunità. Alcuni sindaci uscen-  
ti (che in molti casi ricoprivano la carica da sva-  
tate decine di anni, e che hanno raggiunto tra il  
2003 e il 2004 la scadenza del secondo mandato  
nella vigenza della nuova legge), violando aper-  
tamente e coscientemente il divieto, si sono  
uguale ricandidati per un ulteriore manda-  
to, impugnando poi la delibera prefettizia che  
ne dichiarava la decadenza. Si è addirittura veri-  
ficato che il consiglio comunale procedesse, no-  
ostante la palese violazione normativa, alla  
convalida del sindaco eletto per il terzo manda-  
to, con conseguente scioglimento del consiglio  
stesso mediante decreto del Presidente della  
Repubblica (sub art. 141). ■ In un'occasione, il  
giudice amministrativo (adito su iniziativa dello  
stesso sindaco decaduto, che aveva impugnato il  
decreto di scioglimento, chiedendo che fosse  
solllevata questione di legittimità costituzionale  
del co. 2° dell'articolo in commento, nella parte  
in cui non consente al sindaco di un comune, o  
in subordine di un comune con popolazione in-  
feriore a 5.000 ab., uscente per la seconda volta  
consecutiva, di essere eletto nuovamente alla  
medesima carica, in riferimento agli artt. 1, 2, 3,  
48, 51, 97 e 118 Cost.) ha avuto occasione di  
puntualizzare, pur ritenendo la manifesta infon-  
datezza della ipotizzata questione di costituzio-

nalità (in quanto «rientra nella discrezionalità  
del legislatore prevedere, con la norma in que-  
stione, che il detto "sindaco" "non è, allo scade-  
re del secondo mandato, immediatamente rie-  
leggibile"»), che **non rientra** tra i casi di **sciogli-  
mento del consiglio comunale per «gravi e per-  
sistenti violazioni di legge»** (sub art. 141) la  
**mancata adozione** di un provvedimento che di-  
chiari l'**ineleggibilità del sindaco per violazione  
dell'art. 51, co. 2°** (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II,  
n. 296/05). In tale occasione il giudice ammi-  
nistrativo ha infatti riconosciuto che non rientra  
tra gli obblighi del consiglio comunale ex art. 41  
t.u. ord. enti locali la verifica della specifica cau-  
sa di ineleggibilità del sindaco, scaturente dal  
mancato rispetto del vincolo del doppio manda-  
to. Al contrario, poiché l'art. 41 t.u. ord. enti lo-  
cali obbliga il consiglio a «esaminare la condi-  
zione degli eletti a norma del capo II titolo III e  
dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussis-  
ta alcuna delle cause ivi previste, provvedendo  
secondo la procedura indicata dall'articolo 69»,  
e poiché «tra le "norme del capo II titolo III"  
"non rientra" l'art. 51, co. 2°, del decreto legisla-  
tivo 2000, n. 267», deve concludersi che proprio  
l'art. 41 «impedisce» al consiglio di censurare ta-  
le particolare causa di ineleggibilità.

**52** **Mozione di sfiducia.** 1. *Il voto del consiglio comunale o del consiglio provinciale contrario ad una proposta del sindaco, del presidente della provincia o delle rispettive giunte non comporta le dimissioni degli stessi.*

2. *Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi dell'articolo 141.*

**SOMMARIO:** I. Le origini normative. - II. Le ragioni di una disciplina. - III. Il procedimento.

**I. Le origini normative.** ■ La disciplina in esa-  
me sulla mozione di sfiducia **riprende la prece-  
dente** (art. 37, l. 142/90; mod. dall'art. 18, l. elett.  
enti locali; dall'art. 11, co. 15°, l. 265/99), con  
l'inevitabile novità del riferimento all'art. 141  
t.u. ord. enti locali (sub art. 141). ■ I cambia-  
menti che hanno riguardato la procedura di ele-  
zione degli organi di vertice dei comuni e della  
provincia hanno determinato una notevole **evo-  
luzione del significato** politico e giuridico rive-  
stito dall'istituto. La mozione di sfiducia è stata

introdotta nel nostro ordinamento in un mo-  
mento in cui il contesto relativo alla forma di  
governo locale era assai diverso, prevedendo  
l'elezione del sindaco, del presidente della pro-  
vincia e delle rispettive giunte da parte del con-  
siglio comunale e provinciale, secondo il classico  
modello del sistema parlamentare. In particola-  
re la l. 142/90 aveva introdotto la mozione di sfi-  
ducia nella sua versione costruttiva, preveden-  
do, pertanto, che al momento del voto per la re-  
voca della fiducia all'esecutivo si procedesse

contestualmente alla indicazione dei nuovi organi di governo e di un nuovo programma politico. ■ I caratteri della **forma di governo locale** (sub art. 46), così come delineati e rinnovati prima dalla l. elett. enti locali e ora dal presente t.u. ord. enti locali, pur nell'inalterato dettato legislativo, non potevano e non possono che indurre a nuove riflessioni, coerenti con il nuovo quadro normativo-istituzionale. L'elezione diretta dei vertici del potere esecutivo degli enti locali, nonché la previsione del principio del *simul stabunt simul cadent* che regola i rapporti con il consiglio comunale e provinciale, costituiscono, infatti, elementi di novità sufficienti a sovvertire i termini del contesto giuridico rispetto al tempo in cui l'istituto della mozione di sfiducia nella sua forma costruttiva fu introdotto, modificandone la funzione politica.

- 1 II. **Le ragioni di una disciplina.** ■ L'analisi sulla **stabilità politica degli enti locali**, a seguito dell'introduzione del principio *simul stabunt simul cadent* (sub art. 46), non può basarsi solo sugli effetti di contenimento delle crisi di governo determinate dal binomio mozione di sfiducia-scioglimento, ma deve mettere in evidenza anche le diverse dinamiche cui la forma di governo a livello locale ha dato origine. ■ La regola del *simul stabunt simul cadent* pare coerente con i **principi del nostro ordinamento costituzionale** (cfr. Corte cost. 305/00), poiché la tutela del voto espresso dai cittadini non può spingersi sino al sacrificio dell'efficienza degli organi di governo, che può essere garantita solo con l'accordo del consiglio e del capo dell'esecutivo. La garanzia della stabilità del dato elettorale non può condurre alla paralisi di governo, anche perché, il rinnovamento istituzionale che segue allo scioglimento del consiglio ed alla decadenza dell'esecutivo rappresenterebbero già di per sé un momento di esercizio della sovranità da parte del popolo, chiamato nuovamente ad esprimersi nelle urne. ■ L'aver previsto lo scioglimento del consiglio contestualmente all'approvazione di una mozione di sfiducia ha aperto nuove strade per la soluzione delle crisi di governo, con **ricambi in seno alla maggioranza consiliare**, assai poco propensa al proprio suicidio politico, non sempre rispettosi del risultato elettorale. ■ Il consiglio che vuole liberarsi del capo dell'esecutivo locale, anche a costo del proprio scioglimento, procede alla ricerca delle **dimissioni di oltre la metà dei suoi componenti** (sub art. 141). Tale norma – pur conducendo al medesimo risultato giuridico e rivestendo un analogo significato politico – offre il vantaggio di prescindere dalla presentazione di una mozione di sfiducia, dalla motivazione dell'atto e dalla sua votazione. Ne è disceso un inevitabile

svuotamento del significato della mozione di sfiducia, quale strumento capace di dare voce all'opposizione. ■ Le conseguenze cui conduce l'approvazione di una mozione di sfiducia del Consiglio nei confronti dell'esecutivo sono di tale rilevanza da aver indotto il legislatore ad aprire la disposizione in commento con una distinzione, preliminarmente ad ogni altra indicazione. Il **voto contrario dell'assemblea comunale o provinciale** relativamente ad una proposta del sindaco, del presidente della provincia, o comunque dell'una o dell'altra giunta (co. 1°) non importano le dimissioni dell'organo proponente, cioè l'esito positivo dell'opposizione consigliere ad una iniziativa dell'esecutivo **non può determinare di per sé lo scioglimento dello stesso consiglio**, considerando così del tutto fisiologico il fenomeno. ■ La **mozione di sfiducia** (co. 2°) non rappresenta che una delle ipotesi da cui può discendere la scioglimento del consiglio, che consegue, inoltre, ai casi di rimozione, decesso o decadenza del sindaco o del presidente della provincia (sub art. 53); di dimissione di oltre la metà dei consiglieri (sub art. 141); di compimento di atti contrari alla Costituzione e di gravi e persistenti violazioni di legge (sub art. 141); per motivi di ordine pubblico (sub art. 141); per la mancata approvazione del bilancio che gli enti locali sono obbligati ad adottare entro il 31 dicembre di ciascun anno (sub art. 141); per la mancata dichiarazione del dissesto finanziario (sub artt. 247, 262), nonché nei casi in cui siano state riscontrate infiltrazioni mafiose negli organi di comuni o province (sub art. 143). ■ L'analisi delle cause che possono condurre allo scioglimento anticipato dell'assemblea comunale o provinciale mette in luce una progressiva trasformazione del suo significato politico. Lentamente – ma in maniera più incisiva con la modifica del Titolo V Cost. – lo scioglimento anticipato si è affermato come uno dei momenti in cui si concreta la verifica dell'effettiva capacità del consiglio di adempiere alle proprie funzioni, capacità che non può essere messa in dubbio dalla quotidiana dialettica tra esecutivo e consiglio per il confronto sulla realizzazione del programma di governo. Dal combinato disposto della norma in esame con la disposizione che attribuisce al consiglio il potere di adeguare e verificare l'attuazione del programma del sindaco e del presidente della provincia (sub art. 42), risulta evidente l'interdipendenza che lega il capo dell'esecutivo e l'assemblea rappresentativa, destinati a collaborare o a decadere insieme per il principio del *simul stabunt simul cadent* (sub art. 46), ma deve essere rilevato che **solo la paralisi dell'azione di governo può condurre alla drastica conseguenza della sfiducia/scioglimento**.

II. Il procedimento. ■ La precisione con cui il legislatore ha voluto definire il procedimento della mozione di sfiducia, dal momento della sua presentazione sino a quello del concretarsi delle sue conseguenze giuridico - istituzionali, sembra garantire un uso accorto dell'istituto, che, per i risultati cui conduce, difficilmente potrà dare corso ad abusi o ricatti politici. ■ Il voto di sfiducia del consiglio è sempre collettivo e **non può essere rivolto singolarmente** al solo capo dell'esecutivo o a ciascun componente della giunta. ■ Gli assessori potranno essere rimossi individualmente solo dal sindaco o dal presidente della provincia. ■ La mozione di sfiducia deve essere proposta, con **atto scritto e motivato**, anche solo facendo ricorso a ragioni squisitamente politiche. ■ Deve essere **sottoscritta** da almeno i due quinti dei consiglieri, **votata per appello nominale**, ed approvata dalla **maggioranza assoluta dei componenti** il consiglio in carica (BARUSSO, in ITALIA, 2000, 565). ■ Trattandosi di atto la cui natura non può essere ricondotta *sic et simpliciter* ad una proposta di deliberazione, vista la funzione di controllo, prima ancora che di indirizzo politico che la mozione di sfiducia riveste attualmente, sembra potersi concludere che al momento della sua proposizione si possa prescindere dall'acquisizione di pareri (sub art. 49). ■ Il sindaco, il presidente ed i componenti della giunta non debbono essere calcolati per raggiungere i due quinti necessari alla presentazione della mozione, come non sono presi in considerazione nel caso di dimissioni contestuali di più

della metà del consiglio (sub art. 141), ma la loro presenza e il loro voto rileva al momento della decisione in aula. ■ La mozione può essere **messsa in discussione non prima** che siano trascorsi dieci giorni dalla presentazione e **non oltre** i trenta giorni successivi. La mancata messa in discussione può consentire l'esercizio dei poteri sostitutivi (sub art. 136) con la nomina di un commissario *ad acta*. La mozione di sfiducia, infatti, una volta presentata dovrà essere discussa prima di ogni altra questione. Solo al momento della sua approvazione si verificherà la vacanza degli organi eletti (in tal senso T.A.R. Liguria, Sez. II, n. 144/92, F. it. 93, III, 250). ■ Alla perentorietà dei termini per la messa in discussione, non segue alcuna indicazione altrettanto restrittiva circa i tempi per l'approvazione della mozione di sfiducia. Proprio in considerazione delle estreme conseguenze cui dà origine il voto di sfiducia del consiglio, il legislatore può avere voluto lasciare spazio alle eventuali trattative per la composizione del dissidio fra Giunta e Consiglio e per il superamento di eventuali contrasti. La mozione potrà sempre essere ritirata prima del voto e per questo può costituire un utile strumento di pressione nella ricerca di eventuali accordi di governo che scongiurino l'eventualità di elezioni anticipate. ■ L'approvazione della mozione **determina lo scioglimento anticipato del consiglio** che l'ha votata e la nomina da parte del Presidente della Repubblica di un **commissario straordinario** per la provvisoria amministrazione dell'ente sino alle nuove elezioni (sub art. 141).

53 Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della provincia. 1. In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco o del presidente della provincia, la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco o presidente della provincia. Sino alle predette elezioni, le funzioni del sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal vicesindaco e dal vicepresidente.

2. Il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione ai sensi dell'articolo 59.

3. Le dimissioni presentate dal sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario.

4. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale determina in ogni caso la decadenza del sindaco o del presidente della provincia nonché delle rispettive giunte.

SOMMARIO: I. Origine della norma. - II. La cessazione dalla carica. - III. I presupposti. - IV. (segue) le dimissioni. - V. La supplenza. - VI. Status e poteri del vice sindaco e del vice presidente provinciale.