

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-
eggibile
a nuove
caso, di-
esame,
ecutivo:
ti abbia
esi e un
causa di
applica,
sia stam-
qualun-
dall'art.
qualora
visione
quando
di salu-
ub art.
ttata la
3, 4°) o
itivi al-
librato
sito os-
sizione
ma, in
astrat-
andato
amenso
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

ministrare la comunità. Alcuni sindaci uscen-
ti (che in molti casi ricoprivano la carica da sva-
rate 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
uguamente 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
reevalida 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
sollevata questione di legittimità costituzionale
del co. 2° dell'articolo in commento, nella parte
in cui non consente al sindaco di un comune, o
in subordinate 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,
4, 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 sussista
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 esame sulla mozione di sfiducia **riprende la precedente** (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 cambiamenti che hanno riguardato la procedura di elezione degli organi di vertice dei comuni e della provincia hanno determinato una notevole **evoluzione del significato** politico e giuridico rivestito dall'istituto. La mozione di sfiducia è stata

introdotta nel nostro ordinamento in un momento in cui il contesto relativo alla forma di governo locale era assai diverso, prevedendo l'elezione del sindaco, del presidente della provincia e delle rispettive giunte da parte del consiglio comunale e provinciale, secondo il classico modello del sistema parlamentare. In particolare la l. 142/90 aveva introdotto la mozione di sfiducia nella sua versione costruttiva, prevedendo, pertanto, che al momento del voto per la revoca 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 dimissioni 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.**

III. 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 entrata 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 messa 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.