

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Commento art. 53

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/59111> 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)

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 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 **mes- 8**
sa 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. ir. 93, III, 250). ■ Alla perentorietà 9
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 **determi- 10**
na 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.

I. Origine della norma. ■ La norma in esame riproduce i precedenti (art. 37 bis, l. 142/90, introdotto dall'art. 20, l. elett. enti locali, poi mod. dall'art. 8, co. 4°, lett. a e b, l. n. 120/99), con un'unica modifica inevitabile (co. 2°) nel richiamo alla norma sulla sospensione e la decadenza di diritto dalle cariche (sub art. 59).

- 1 II. La cessazione dalla carica.** ■ Oltre all'approvazione della *mozione di sfiducia* (sub art. 52) e alle *dimissioni contestuali di oltre metà dei consiglieri comunali o provinciali* (sub art. 141), il sindaco o il presidente della provincia può cessare dalla carica anche per decesso, dimissioni, impedimento permanente, decadenza, rimozione e per ogni altra causa che abbia comunque comportato lo scioglimento dell'assemblea elettiva. ■ Al di là dei casi di cessazione, è prevista la *sospensione* di coloro che sono investiti di tali cariche (sub art. 59). ■ Dalla cessazione della carica del sindaco o presidente della provincia discende sempre come **effetto giuridico** - a prescindere dalla causa che l'ha determinata - lo *scioglimento anticipato del consiglio* corrispondente, la *decadenza della giunta* e l'*indizione di elezioni anticipate*. I presupposti istituzionali e giuridici che hanno portato alla cessazione medesima mantengono una loro rilevanza al momento di definire il regime della provvisoria gestione dell'ente sino al rinnovo degli organi locali. ■ Nel caso di dimissioni del sindaco o del presidente provinciale, di approvazione di una mozione di sfiducia o quando metà dei membri dell'assemblea elettiva abbiano presentato le loro dimissioni o sia comunque stato sciolto il consiglio, infatti, si procede al commissariamento dell'ente. In tutti gli altri casi di cessazione o di sospensione le funzioni del sindaco o del presidente della provincia sono temporaneamente assegnate al vice, mentre giunta e consiglio rimangono in carica, dando vita ad una sorta di *prorogatio* che, trainando gli organi di governo verso nuove elezioni, impedisce che si vengano a determinare vuoti istituzionali.
- 1 III. I presupposti.** ■ Mentre i casi di *rimozione* (sub art. 142) e di *decadenza* (sub artt. 52, 59, 62 e 69) sono definiti direttamente dal legislatore, questi non ha provveduto a delineare concretamente i caratteri dell'**impedimento permanente** quale causa della cessazione dalla carica del capo dell'esecutivo. ■ **Mancano** aspetti imprescindibili per la sua individuazione, quali le cause, i soggetti abilitati ad accertarlo, i termini temporali entro cui deve protrarsi l'inabilità perché l'impedimento permanente possa essere distinto da quello temporaneo, le cui conseguenze istituzionali e giuridiche sono di tutt'altra natura, determinando semplicemente la supplenza della carica e non la sua cessazione. ■ La possibilità

che i singoli **statuti** comunali e provinciali (sub art. 6) possano provvedere a colmare le lacune legislative attraverso una integrazione del dettato normativo non pare costituire una condizione sufficiente a limitare il rischio di un uso strumentale sostanzialmente a fini politici dell'istituto. ■ Se, data la natura inevitabilmente non esaustiva di ogni catalogo, può essere condivisa la scelta del legislatore di **non procedere alla formulazione di un elenco** contenente tutti i casi che avrebbero potuto tassativamente portare allo stato permanente di impedimento, d'altra parte, anche così, sembrava residuare lo spazio per procedere ad indicare in via generale gli elementi che devono concorrere a caratterizzare l'impedimento permanente.

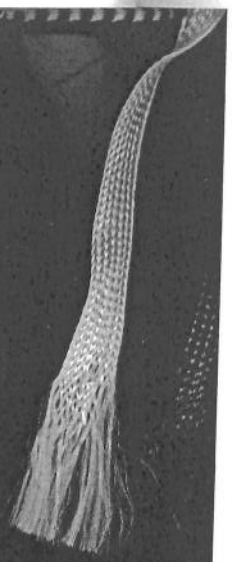
IV. (segue) le dimissioni. ■ Le dimissioni costituiscono un evento istituzionale non necessariamente determinato dal deteriorarsi dei **rapporti di governo**, potendo non riguardare affatto l'assemblea elettiva. ■ Le dimissioni sono un **atto personalissimo** che risponde al principio generalmente riconosciuto dal nostro ordinamento della non obbligatorietà della carica e della funzione pubblica. ■ Le dimissioni dovranno essere presentate al Consiglio, per poi **divenire efficaci** trascorsi **venti giorni** dal loro deposito, tempo necessario al perfezionamento dell'efficacia giuridica. In tale periodo il dimissionario resta - ciò nonostante - in carica e può ritirare le dimissioni. Viste le gravi conseguenze istituzionali che discendono dalla presentazione delle dimissioni medesime, è apparsa, in effetti, opportuna l'indicazione di un tempo di riflessione anche al fine di ricercare soluzioni diverse da quella drastica della cessazione dalla carica. Ogni qualvolta le dimissioni siano ritirate il decorso dell'*iter* per il perfezionamento dell'atto torna a decorrere *ex novo*. ■ Le dimissioni del capo dell'esecutivo, infatti, perché siano efficaci, presuppongono una **presa d'atto**, a differenza di quelle dei singoli consiglieri, che dispiegano immediatamente i loro effetti. ■ Ora, dal momento che solo al trascorrere dei venti giorni indicati *ex lege* le dimissioni presentate da sindaco o presidente provinciale acquistano efficacia piena, divenendo irrevocabili, risulta essere particolarmente importante individuare precisamente il momento *a quo*, ovvero sia il momento da cui decorrono i termini per il perfezionamento dell'atto. In tal senso esse potranno dirsi validamente presentate al Consiglio se al momento del loro deposito l'assemblea era stata regolarmente convocata essendo stato raggiunto il numero legale. ■ Le dimissioni sono l'unica **causa di cessazione** prevista dalla norma in esame che conduce al **commissariamento** dell'ente, a differenza di altre ipotesi (sub artt. 52 e 141).

V. La supplenza. ■ L'assenza, l'impedimento temporaneo o la sospensione dall'esercizio della

funzi
zione
del v
dall'u
consi
zati c
neo c
possa
neo a
l'esec
consi
2 vuote
del vi
daco
dalla
dalla
l'elezi
VI. S
1 presic
Tosca
ficatis
mato
dente
2 di del
ne de
daco
pross
gani c
privo
pubb
mizi
debbi
ti ed
3 94/96
ce sir
nella
4 hann
bi so
(supr
alla
1 prim
canzi
ca (E
affer:

54

gli d
ria a
zion



funzione (*sub art. 59*) non determinano la cessazione dalla carica, bensì (co. 2°) la **sostituzione del vice** per tutto il tempo dell'allontanamento dall'ufficio, senza conseguenze sull'attività del consiglio o della giunta. In tutti i casi caratterizzati dalla contingenza (impedimento temporaneo o assenza) o nell'ipotesi in cui il consiglio possa dirsi palesemente ed effettivamente estraneo alle vicende giudiziarie che hanno coinvolto l'esecutivo (*sub art. 59*), la supplenza è stata considerata disciplina sufficiente a colmare il vuoto istituzionale temporaneo. ■ La supplenza del vice per temporanea indisponibilità del sindaco o del presidente della provincia è distinta dalla **reggenza** della carica nei casi di cessazione dalla carica dell'organo monocratico, sino all'elezione dei nuovi organi di governo.

VI. Status e poteri del vice sindaco e del vice presidente provinciale. ■ Il vice (cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II, n. 5/92, *ITAR* 92, I, 1145) - verificatisi i presupposti (*supra* § III) è **ex lege legittimato** alla sostituzione del sindaco o del presidente provinciale, senza necessità di alcun atto di delega. ■ I **poteri del vice** nei casi di **cessazione** della carica **non differiscono** da quelli del sindaco o del presidente della provincia. All'approssimarsi delle elezioni per il rinnovo degli organi di governo, il capo dell'esecutivo può dirsi privo di legittimazione politica, sicché dopo la pubblicazione del decreto per l'indizione dei comizi elettorali gli organi dell'ente (*sub art. 36*) debbono limitarsi ad adottare solo gli atti urgenti ed improrogabili (Cons. St., Sez. I, par., n. 94/96). ■ Più ampi sono i poteri riconosciuti al vice sindaco ed al vice presidente della provincia nella loro qualità di **supplenti** (co. 2°), i quali hanno tutti i poteri dell'organo in carica. ■ Dubbi sono sorti sulla **legittimazione del reggente** (*supra* § IV: per i casi di cessazione dalla carica) alla **nomina e revoca degli assessori**, cui in un primo tempo si è data risposta negativa per mancanza nel vice di una nuova legittimazione politica (BERTOLISSI, 296): *più di recente* tuttavia si è affermato che non vi è disposizione che distin-

gua tra funzioni riconosciute al titolare e vietate al vicario, poiché l'unica limitazione è di tipo temporale, data la natura solo contingente della vacanza. Con la **reggenza** è tutelata la pubblica amministrazione, il cui buon andamento impone una certa continuità che potrà essere garantita solo riconoscendo a colui che sostituisce il sindaco o il presidente della provincia i loro medesimi poteri e le medesime facoltà, ivi compresa quella di procedere alla sostituzione e nomina di un assessore qualora ve ne siano i presupposti (Cons. St., Sez. I, par., n. 501/01). ■ Alla pienezza di poteri riconosciuta al vicario nel corso della sua reggenza, deve essere associato il **riconoscimento del medesimo status** (*sub art. 77*) attribuito nell'esercizio delle relative funzioni. Si è ritenuto che al vice reggente debbono essere applicate le stesse disposizioni **sull'incompatibilità** previste per il sindaco e il presidente della provincia (*sub artt. 63s.*), data la loro funzione di garanzia rispetto al buon andamento ed al trasparente esercizio della funzione ad esso connessa, ed al vicario debba applicarsi il **divieto di avere parenti** in giunta (*sub art. 64*) o che svolgano le funzioni di rappresentante dell'ente (Cons. St., Sez. I, par., n. 501/01). ■ Per la medesima **ratio l'indennità del vice reggente** è quella del sindaco o presidente della provincia, poiché non trova applicazione la regola di pubblico impiego, secondo la quale la funzione vicaria è annoverata fra le mansioni dovute del sostituto e non determina alcuna variazione stipendiale. ■ Si è **escluso** che il vice sindaco o il vice presidente della provincia, anche qualora la reggenza si prolunghi nel tempo, possano designare **un loro sostituto** (o vicario) (Cons. St., Sez. I, par., n. 501/01). ■ Qualora per il sostituto si verifichi uno dei casi previsti dalla presente norma si procede alla **nomina di un commissario prefettizio** che intervenga in luogo del vice sindaco o del vice presidente provinciale, ferma restando la differenza tra i due organi: l'uno squisitamente tecnico (il commissario) l'altro di carattere politico (Cons. St., Sez. I, par., n. 501/01).

54 Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale. 1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:

- a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandati-gli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica;
- b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica;
- c) allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge;