

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Commento art. 142

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/81318> 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)

l'ente locale ha veste di controinteressato cui va obbligatoriamente notificato il ricorso in persona degli organi straordinari, nonché in proprio ai componenti degli organi straordinari (T.A.R. Lazio, Sez. Roma, Sez. I, n. 2196/96, *ITAR* 96, I, 4381). ■ Più controverso è il titolo di **legittimazione attiva dei consiglieri dimissionari contro i provvedimenti di surrogazione a seguito di dimissioni ultra dimidium** (n. 3 della lett. b: *supra* § III); per essi si è ipotizzato l'«esercizio del diritto di azione popolare» (*sub* art. 70), «in qualità di elettori, facendo valere il generico interesse, proprio di tutti i cittadini, alla corretta composizione del consiglio comunale» (T.A.R. Sardegna, n. 925/96, *ITAR* 96, I, 3595; cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Sez. Parma, n. 272/93, *ibidem* 94, I, 690). Altri hanno ritenuto la nullità delle dimissioni per impossibilità dell'oggetto in seguito al mancato raggiungimento della necessaria soglia di depauperamento per la revoca di alcune di esse (Cons. St., Sez. V, n. 301/91, *Cons. Stato* 91, I, 453; sostiene la necessaria ricostruzione delle dimissioni «in base all'elemento volontaristico ed a quello causale»: T.A.R. Puglia, Sez. Bari, Sez. III, n. 4884/05, n. 4485/05 e n. 4486/05, *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Campania, Sez. I, n. 846/04, *ibidem*; T.A.R. Ca-

labria, Sez. I, n. 979/04, *ibidem*; contro per l'irrelevanza della finalità perseguita con le dimissioni, T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 530/06, *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. II, n. 216/06, *ibidem*; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. II, n. 189/05, *ibidem*, ove si riconosce l'esigenza di tutela dell'«affidamento risposto da ciascun consigliere dimissionario nella serietà e nella conseguente stabilità della volontà di rinuncia alla carica elettiva manifestata dagli altri firmatari della dichiarazione dimissoria»). ■ L'annullamento del decreto di scioglimento ha **effetto** (caducante) **su tutto il successivo procedimento elettorale** di cui costituisce il concreto presupposto: sia sull'atto di convocazione dei comizi, sia sul verbale di proclamazione degli eletti, anche se non autonomamente impugnati (Cons. St., Sez. V, n. 696/98, *Cons. Stato* 98, I, 899; *contra* T.A.R. Puglia, Sez. Bari, Sez. I, n. 122/98, *ITAR* 98, I, 1545). **Non determina invece il diritto al risarcimento del danno dei consiglieri** per mancata percezione dell'**indennità**, essendo la stessa correlata all'effettivo svolgimento delle funzioni (T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, n. 1055/02). ■ **Avanti al giudice amministrativo si applica il rito speciale ex art. 23 bis, l. TAR**, con dimidiazione dei termini processuali (Cons. St., Sez. V, n. 942/05, *www.giustizia-amministrativa.it*).

labria, Sez. I, n. 979/04, *ibidem*; contro per l'irrelevanza della finalità perseguita con le dimissioni, T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 530/06, *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. II, n. 216/06, *ibidem*; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. II, n. 189/05, *ibidem*, ove si riconosce l'esigenza di tutela dell'«affidamento risposto da ciascun consigliere dimissionario nella serietà e nella conseguente stabilità della volontà di rinuncia alla carica elettiva manifestata dagli altri firmatari della dichiarazione dimissoria»). ■ L'annullamento del decreto di scioglimento ha **effetto** (caducante) **su tutto il successivo procedimento elettorale** di cui costituisce il concreto presupposto: sia sull'atto di convocazione dei comizi, sia sul verbale di proclamazione degli eletti, anche se non autonomamente impugnati (Cons. St., Sez. V, n. 696/98, *Cons. Stato* 98, I, 899; *contra* T.A.R. Puglia, Sez. Bari, Sez. I, n. 122/98, *ITAR* 98, I, 1545). **Non determina invece il diritto al risarcimento del danno dei consiglieri** per mancata percezione dell'**indennità**, essendo la stessa correlata all'effettivo svolgimento delle funzioni (T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, n. 1055/02). ■ **Avanti al giudice amministrativo si applica il rito speciale ex art. 23 bis, l. TAR**, con dimidiazione dei termini processuali (Cons. St., Sez. V, n. 942/05, *www.giustizia-amministrativa.it*).

142 Rimozione e sospensione di amministratori locali. *1. Con decreto del Ministro dell'interno il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.*

2. In attesa del decreto, il prefetto può sospendere gli amministratori di cui al comma 1 qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità.

3. Sono fatte salve le disposizioni dettate dagli articoli 58 e 59.

■ La norma in esame (*ex* art. 40, l. 142/90; art. 14, co. 6°, l. com. prov. 1915) è collocata nel titolo VI, capo II dedicato al **controllo sugli organi degli enti locali**, con fondamento nella competenza esclusiva dello Stato in materia di organi di governo di comuni, province e città metropolitane (art. 117, co. 2°, lett. p, Cost.), più che nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, co. 2°, lett. h, Cost.; l. 131/03, art. 2, co. 4°, lett. m). ■ **Destinatari** non sono tutti gli amministratori degli enti locali (*sub* art. 2; *sub* art. 77), ma unicamente gli organi ivi espressamente indicati. ■ Il primo **presupposto è indicato nei «comportamenti contrari alla Costituzione» se-**

condo una locuzione già indicata per i consigli regionali (art. 126 Cost.), mentre per la **violazione della legge** è necessario che gli illeciti siano gravi e reiterati nel tempo. Il provvedimento di rimozione può essere preceduto da formale **difida** intimando l'amministratore ad astenersi dal persistere nelle condotte illegittime (ZOLA, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1995, 112s.), anche se la prova della persistenza può risultare altrimenti. I fatti possono essere commissivi o omissivi (OLIVERI, *L'ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1999, 177s.). ■ **L'ordine pubblico** (già art. 323, l. com. prov. 1915) è il «complesso dei beni giuridici fondamentali e de-

legittimi. I
ciogli-
a tute-
vo (in
2573/
stesso
inter-

gli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (art. 159, d. lgs. 112/98; Cons. St., Sez. IV, 24 febbraio 1911, *R. amm.* 11, 295 ed anche Cons. St., n. 2247/57, *Cons. Stato* 58, I, 1009; ZOLA, *op. cit.*, 113) e l'interpretazione deve essere di rigore e non può essere ricondotta al buon andamento ed al prestigio degli organi amministrativi (T.A.R. Campania, Sez. I, n. 335/97). ■ La norma prevede due tipi di **sanzioni**: la rimozione a carattere definitivo e la sospensione di natura cautelare, le quali **non hanno natura penale** ma di provvedimento amministrativo, attraverso il quale il legislatore individuando una serie di casi in cui è possibile ravvisare una presunzione assoluta di inidoneità ad assumere o conservare una carica pubblica ha fissato requisiti (negativi) di accesso alle cariche pubbliche (ex art. 51 Cost.). ■ La **rimozione** non è più atto del Presidente della Repubblica (art. 40, l. 142/90; l. n. 13/91), ma su proposta del prefetto è adottata con decreto del **Ministro dell'Interno**, motivato in ordine alle ragioni di fatto e di diritto che lo sorreggono (art. 3, l. 142/90) e pubblicato secondo le regole generali. Effetto della rimozione è la **sostituzione dell'amministratore per surrogazione o per nomina**. Quando è rimosso il **sindaco o il presidente della provincia**, segue la decadenza dell'intera giunta e lo scioglimento del consiglio (*sub* art. 53). ■ La **sospensione** di natura cautelare può essere decisa dal prefetto in attesa del decreto del Ministro del-

l'interno e si fonda su presupposti propri che devono essere **motivati autonomamente** e la valutazione della **gravità** (co. 2°) non può esaurirsi nel riconoscimento dell'esistenza di «gravi motivi di ordine pubblico», né tanto meno di «gravi e persistenti violazioni di legge», ma deve essere accertata la concomitanza dei presupposti di gravità ed urgenza che rendono necessario un intervento immediato, stante la natura eccezionale del provvedimento interferente sul principio dell'autonomia degli enti locali e sul diritto di elettorato sia attivo che passivo (T.A.R. Campania, n. 230/92, *ITAR* 92, I, 3572). È ritenuta facoltativa la **previa formalizzazione della proposta di rimozione**, al fine di preservare «l'effetto di immediatezza tipico del provvedimento cautelare, sia il valore di garanzia a ripristino delle legalità violate a danno delle istituzioni» (T.A.R. Liguria, n. 144/92, *ITAR* 92, I, 2739). Le esigenze di celerità connaturate al provvedimento sarebbero di per sé sufficienti a rendere legittima la sostanziale esclusione del soggetto sospeso dal procedimento a suo carico (Cons. St., Sez. V, n. 736/00). ■ Sono espressamente fatte salve le norme che prevedono la **condanna penale come causa di sospensione di diritto** della carica ricoperta per ipotesi già punite dal codice penale ed ove la sanzione non ha natura discrezionale (*sub* artt. 58 e 59), poiché tale disciplina è alternativa all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo in esame (BERTOLISSI, 566).

143

Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. *1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte.*

2. Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il provvedimento di scioglimento deliberato dal Consiglio dei Ministri è trasmesso al Presidente della Repubblica per l'emanazione del decreto ed è contestualmente trasmesso alle Camere. Il procedimento avviato dal prefetto della provincia con una relazione che tiene anche conto di elementi con-