

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Emilia Romagna – Bologna: I Sezione, 25 ottobre 2004, n. 3687.

È legittimo il provvedimento di rimozione di un sindaco, con conseguente scioglimento del consiglio comunale, adottato ai sensi dell'art. 142, comma 1, del d.lgs. 267/2000 nel caso in cui, nonostante le reiterate e rituali diffide rivolte in tal senso al primo cittadino, questi sia rimasto inadempiente all'obbligo di avviare il procedimento di nomina del segretario comunale.

Omissis.

Il ricorrente è stato rimosso dalla carica perché ritenuto responsabile di gravi e persistenti violazioni di legge, cioè di un comportamento gravemente scorretto, pregiudizievole per la funzionalità dell'ente amministrato. Ad avviso del Collegio è di immediata evidenza l'interesse del predetto a chiedere, per ottenere, una decisione giurisdizionale che sancisca l'illegittimità della scelta operata nei suoi confronti e smentisca i presupposti su cui essa si fonda; così da "riabilitare" la figura dell'amministratore locale rimosso. D'altra parte è la stessa sentenza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato citata dall'Agenzia a sostegno delle proprie argomentazioni (7 aprile 2004 n. 1977, erroneamente indicata con il n. 6810) che conforta le conclusioni di questo Giudice, laddove esclude la permanenza di "un interesse di natura morale al mantenimento in vita dell'organo consiliare tutte le volte in cui il suo scioglimento non appaia imputabile a comportamenti asseritamente non corretti degli interessati ma, come nella specie, solo a fattori di carattere tecnico"; nel presente giudizio, infatti, si controverte appunto di un provvedimento sanzionatorio adottato in relazione a comportamenti asseritamente scorretti del ricorrente.

Omissis.

4.3) Con una prima censura il ricorrente deduce che il provvedimento impugnato è viziato per sviamento dalla funzione, sostenendo che nella specie è stato esercitato il potere sanzionatorio di rimozione del Sindaco (e di conseguente scioglimento del Consiglio comunale), quando invece si sarebbe dovuto seguire il procedimento (inizialmente attivato presso il Difensore civico regionale e poi abbandonato) di puntuale sostituzione dell'amministratore ritenuto inadempiente nel compimento di singoli atti obbligatori per legge; il che ha illegittimamente comportato effetti del tutto sproporzionati e pesantemente invasivi sulla vita dell'ente locale.

Omissis.

Quanto sopra evidenzia che almeno a partire dal gennaio 2001 hanno proceduto in parallelo i procedimenti relativi all'esercizio dei poteri disciplinati dagli artt. 136 e 142 TUEL; in altre parole, *omissis*, il Ministero dell'Interno minacciava il ricorso al traumatico provvedimento della rimozione, rilevando nella condotta del Sindaco gli estremi delle "gravi e persistenti violazioni di legge". Il Collegio non ravvisa illegittimità in tale modalità procedimentale, posto che non è affatto da escludere che singoli inadempimenti di atti obbligatori per legge possano, per un verso, legittimare puntuali interventi sostitutivi e per l'altro, se reiterati e particolarmente rilevanti, concretare gli specifici presupposti che giustificano un intervento sanzionatorio/repressivo nei confronti dell'organo inadempiente. La valutazione circa la legittimità o meno dell'intervento disposto si deve allora spostare sul diverso versante dell'effettiva sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere in concreto fatto valere; in ogni caso ciò porta ad escludere che sia configurabile il vizio di sviamento qui dedotto. Se per sviamento, infatti, si intende l'esercizio di un potere per una finalità diversa da quella alla quale è tipicamente preordinato, nel caso in esame un fenomeno di tal genere non è ravvisabile nella condotta delle parti resistenti, atteso che l'obiettivo perseguito dal Ministero dell'Interno nel fare applicazione dell'art. 142 TUEL era esattamente quello di azzerare gli organi di governo del Comune di ..., ritenendo evidentemente incompatibile con una corretta e regolare gestione dell'ente la prosecuzione del mandato del Sindaco ..., a prescindere dalla più limitata questione dell'annosa mancanza di un Segretario titolare.

Omissis.

4.5) Il Collegio non condivide le tesi esposte dal ricorrente.

Prendendo le mosse dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost. si deve convenire che, attraverso di essa, il legislatore costituzionale ha inteso, da un lato, riconoscere piena e pari dignità a tutte le componenti della Repubblica, dall'altro sancire l'autonomia degli enti substatali e, in particolare, degli enti locali in termini più netti e significativi di quelli utilizzati dal precedente art. 128, ora abrogato; l'affermazione secondo cui le Province e i Comuni "sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni" è stata infatti sostituita dal riconoscimento che i predetti enti, unitamente alle Città

metropolitane ed alle Regioni, sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Se tale enunciazione costituisce il punto di riferimento e di partenza per valutare la compatibilità con il nuovo assetto costituzionale delle previsioni di cui agli artt. 141 e 142 TUEL, detta verifica deve dunque procedere attraverso l'esame delle ulteriori norme contenute nel titolo V della Costituzione e dei principi a cui esse si ispirano.

Il ricorrente invoca in proposito, come decisivo parametro di raffronto, le disposizioni di cui al secondo comma dell'art. 120, che recita: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

La tesi sostenuta nel ricorso è che, in mancanza di una espressa disposizione costituzionale che preveda e disciplini il potere governativo di intervento sanzionatorio sugli organi degli enti locali, quest'ultimo va ritenuto ormai espunto dall'ordinamento; ma anche ove si voglia ammettere la perdurante sussistenza di un tale potere, il suo esercizio va assoggettato ai limiti ed alle condizioni che l'art. 120 comma 2 detta per l'intervento sostitutivo.

L'insistito richiamo alla disposizione costituzionale appena citata costituisce, ad avviso del Collegio, il punto debole del percorso argomentativo sviluppato dalla difesa del ... Ciò in quanto l'art. 120 comma 2 Cost. riguarda espressamente ed esclusivamente un potere diverso da quello di cui si controverte in questa sede; per cui tanto il contenuto della norma, quanto le indicazioni che in merito ad essa ha fornito la Corte Costituzionale, quanto infine le disposizioni attuative dettate dall'art. 8 della legge n. 131/2003 non possono assumere rilievo decisivo nel presente giudizio, in cui si discute del potere sanzionatorio/repressivo previsto dagli artt. 141 e 142 TUEL e non del potere sostitutivo, che nel citato testo unico trova semmai la sua disciplina nell'art. 136 (la cui attuale vigenza, peraltro, è quantomeno dubbia, alla luce delle recenti sentenze della Corte Costituzionale riguardanti i difensori civici regionali; ma anche tale questione è estranea al presente giudizio).

Come evidenziato dall'Avvocatura dello Stato anche nella discussione in udienza, una cosa è il potere sostitutivo statale disciplinato dall'art. 120 comma 2 Cost. e dall'art. 8 della legge La Loggia, che consente al Governo, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale, di surrogare gli organi degli enti substatali in relazione ad oggettive carenze riguardanti gli ambiti specificamente previsti dalle norme citate; altra cosa è il potere sanzionatorio che il Governo esercita per reprimere comportamenti illeciti degli organi di governo locale, producendo il ben più drastico effetto della loro cessazione.

Posto dunque che l'art. 120 comma 2 Cost. si occupa esclusivamente del potere sostitutivo statale nei confronti di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, l'unica disposizione costituzionale riguardante il potere sanzionatorio/repressivo statale è quella dell'art. 126, che prevede le ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, nel caso in cui "abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge" ovvero "per ragioni di sicurezza nazionale". Tale disposizione certamente non vale ad assicurare "copertura" costituzionale agli artt. 141 e 142 TUEL; tuttavia, se il potere sanzionatorio è previsto dall'ordinamento, a livello costituzionale, nei confronti degli organi delle Regioni, risulta palesemente incongruo ritenere che il medesimo potere sia incompatibile con i principi costituzionali ove previsto, dalla legislazione ordinaria, nei confronti degli organi degli enti subregionali. Il diverso rango delle fonti ben si giustifica tenuto conto del maggiore rilievo costituzionale delle Regioni, innanzitutto in relazione alla circostanza che le medesime partecipano all'esercizio della potestà legislativa insieme allo Stato (come previsto dall'art. 117 Cost.), a differenza degli altri enti citati dall'art. 114. Si tratta piuttosto di verificare se è possibile individuare una norma costituzionale che legittima il legislatore ordinario a disciplinare il potere sanzionatorio sugli organi degli enti subregionali e che, dunque, può costituire idonea "copertura" costituzionale degli artt. 141 e 142 TUEL. Tale norma si rinviene nell'art. 117 comma 2 lett. p) della Costituzione, che attribuisce alla legislazione esclusiva statale la materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

Così ricostruito il quadro normativo, va escluso che sussista incompatibilità tra gli artt. 141 e 142 TUEL e il nuovo assetto costituzionale conseguente alla modifica del titolo V; non possono perciò trovare accoglimento le tesi sostenute nel ricorso circa l'abrogazione implicita delle norme in questione o la necessità di una loro interpretazione "costituzionalmente orientata", nel senso indicato nel gravame; neppure sussistono, infine, i presupposti per la accedere alla richiesta di sollevare questione di costituzionalità delle norme medesime.

4.6) Con il motivo di ricorso rubricato sub 2) viene contestata l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di rimozione del Sindaco di ... perché adottato nella forma del decreto del Presidente della Repubblica e non del Ministro dell'Interno, come disposto dall'art. 142 TUEL.

La censura trova conforto nel dato testuale della norma citata e nell'art. 1 della legge 12 gennaio 1991 n. 13 (anche esso richiamato dal ricorrente) che, nell'elencare gli atti da adottarsi nella forma del decreto presidenziale, non fa cenno alla rimozione del Sindaco, mentre invece ricomprende lo "scioglimento anticipato dei consigli provinciali e comunali", in armonia con la previsione dell'art. 141 TUEL. Il Collegio, tuttavia, ritiene superabile la censura sulla base delle considerazioni che, seppure con riferimento al previgente art. 40 della legge n. 142/1990, ha espresso il Consiglio di Stato nella sentenza della Quarta Sezione 28 maggio 1997 n. 582 e nel parere reso dall'Adunanza Generale in data 10 giugno 1999. In sostanza, rimozione del Sindaco e scioglimento del Consiglio comunale sono due aspetti inscindibili del medesimo procedimento, atteso che alla prima consegue inevitabilmente il secondo, come sancito dall'art. 141 comma 1 lett. b) punto 1) del TUEL; la circostanza che tali due aspetti siano stati unitariamente definiti in uno stesso provvedimento emesso dall'Autorità competente ad adottare l'atto conclusivo del procedimento (e dalle conseguenze più rilevanti) appare conforme a criteri di ragionevolezza e di economicità e comunque idonea a viziare l'operato dell'Amministrazione, tenuto altresì conto che la determinazione presidenziale consegue in ogni caso ad una proposta ministeriale, che comporta l'assunzione di responsabilità politica da parte governativa.

Omissis.

4.7.2) Il decreto presidenziale impugnato così si esprime a proposito della condotta del Sindaco ...:

"... nell'espletamento delle funzioni proprie della carica ricoperta, si è reso responsabile di gravi e persistenti violazioni di legge per non aver ottemperato, nonostante reiterate rituali diffide, al tassativo obbligo di avviare la procedura di nomina del segretario titolare dell'ente;

... la mancata ottemperanza alla diffida connota la persistenza della grave violazione di legge in considerazione del carattere di doverosità ed obbligatorietà sancito dall'ordinamento in ordine alla copertura delle sedi vacanti di segreteria e riconosciuto in sede giurisdizionale ...".

Omissis.

In tali condizioni non restava al Sindaco altra via che l'ottemperanza all'ulteriore intimazione (fatte salve, ovviamente, le azioni giurisdizionali che intendesse ancora esperire); ma ancora una volta, l'interessato ha disatteso le sollecitazioni pervenutegli, reiterando perveracamente un comportamento contrastante con un preciso obbligo di legge e ormai (tenuto anche conto delle intervenute dimissioni della dott.ssa ...) incomprensibile, ma proprio per questo tale da evidenziare un intento apertamente conflittuale con le altre istituzioni interessate; conflitto che, anche in ragione della sua durata, non poteva non incidere negativamente sulla funzionalità stessa dell'Amministrazione diretta dall'arch.

Il quadro che emerge dalla ricostruzione precedente risulta adeguatamente valutato nell'ambito del procedimento che ha portato all'adozione del provvedimento di rimozione. Quest'ultimo risulta perciò immune anche dai vizi dedotti con l'ultima censura.

4.7.3) Per le ragioni illustrate il ricorso n. 396/04 va respinto.

Omissis.