

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Sardegna – II Sezione, 8 febbraio 2007, n. 98.

È compito del consiglio comunale procedere alla verifica dei requisiti di eleggibilità del sindaco legalmente previsti, tra cui vi è il rispetto del divieto di terzo mandato. Consentire ad un soggetto ineleggibile di guidare le sorti del comune, indica la volontà di persistere in un'ipotesi di violazione di legge. È pertanto legittimo l'esercizio del potere di scioglimento del consiglio che abbia ritenuto di convalidare la nomina del sindaco, nonostante la prescrizione normativa cogente che ne preclude l'eleggibilità al terzo mandato.

Omissis.

La questione di diritto sottoposta al collegio consiste nello stabilire se la Regione Sardegna avesse il potere, e comunque lo abbia legittimamente esercitato, di disporre lo scioglimento del Consiglio Comunale di ..., in applicazione della legge regionale n. 13 del 7/10/2005, come modificata dall'art. 3 della legge reg.n. 8 del 1/6/2006.

Sancisce la norma che "Nei casi previsti dall'art. 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché in ogni altro caso previsto dalla legislazione statale vigente, fatta eccezione per le ipotesi di cui al comma 6, lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la nomina del commissario, ove prevista, sono disposti con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta Regionale, adottata su proposta dell'Assessore degli enti locali".

Nella specie si è verificato che all'esito delle elezioni comunali tenutesi il 28 e 29 maggio, gli elettori del comune di ... abbiano scelto alla guida della propria comunità un candidato sindaco che aveva già ricoperto la carica per due mandati consecutivi.

E' noto che ai sensi dell'art. 51 del testo unico 267/2000 il candidato sindaco che si trova in questa condizione " non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche".

Dai documenti depositati in giudizio si è potuto accertare che, a seguito della sollecitazione ad intervenire da parte del capofila della lista "... l'Assessore degli Enti locali, finanze ed urbanistica della Regione, prima che il consiglio si riunisse per procedere alla convalida degli eletti, ha richiamato, in data 5 giugno 2006, l'organo collegiale al suo potere-dovere di procedere all'esame delle condizioni di eleggibilità "con riguardo a tutte le cause ostative comunque previste da norme di legge, ivi compresa quindi quella di cui all'art. 51, comma 2 del D.Lgs. 267/2000" e lo ha diffidato, entro e non oltre 20 giorni, a dichiarare la ineleggibilità del sig. ... "con avvertenza che, in mancanza, saranno avviate le procedure per lo scioglimento del Consiglio medesimo ai sensi dell'art. 141, comma 1 lettera a) del D.Lgs. 267/2000". Con lo stesso atto si dava incarico al segretario del Comune di notificare il provvedimento al sindaco ed ai consiglieri e di comunicare, non oltre il giorno successivo alla scadenza del termine, " se sia stato provveduto in conformità".

Il Consiglio comunale di ..., convocato per procedere alla convalida degli eletti, nella seduta del 16 giugno 2006, ha dato atto di aver ricevuto la diffida della regione, ha richiamato per esteso le motivazioni delle sentenze di due tribunali (Tar Piemonte n. 3278/2005, Tribunale di Campobasso n. 1/2005) - affermantì la assoluta prevalenza ed esclusività del criterio di interpretazione letterale dell'art. 41 del TU, che regola gli adempimenti della prima seduta del consiglio da far precedere alle deliberazioni "su qualsiasi altro oggetto" - ha dato atto dell'esistenza di una non determinante decisione contraria della Suprema corte (Cass., sez. I, n. 11895/2006) e su queste basi ha deliberato di "convalidare ... l'elezione diretta del sindaco e di tutti i consiglieri proclamati eletti nelle votazioni del 28 e 29 maggio 2006" dando atto che tutti, in particolare, avevano " i requisiti di eleggibilità stabiliti nel capo II titolo III del T.U.E.L."

Contestualmente ha trasmesso la deliberazione al Prefetto di Cagliari ed alla Regione Sardegna, affinché assumessero "gli eventuali provvedimenti ritenuti di competenza" secondo quanto evidenziato nella motivazione del provvedimento (esclusiva competenza degli stessi a rilevare la causa di ineleggibilità prevista dall'art. 51, comma 2 del T.U.)

In sintesi, se si prescinde dai riferimenti testuali alle motivazioni delle due sentenze richiamate, il consiglio ha affermato che la sua competenza in materia di ineleggibilità del sindaco doveva intendersi limitata alle sole cause previste dal capo II titolo III del TU "non altre cause", ha rilevato che "l'eventuale, possibile, ma comunque incerta ... lacuna normativa, non rimediabile in via interpretativa" poteva essere colmata con lo strumento di tutela dell'azione popolare ex art. 70, promuovibile anche dal Prefetto ed ha infine ritenuto "in assenza di specifici

strumenti normativi di propria competenza , di essere obbligato a rispettare e a prendere atto della volontà popolare, legittimamente espressa”.

Omissis.

Passando al punto di diritto della vicenda contenziosa, i ricorrenti sostengono, con gli altri motivi dei due ricorsi, che nella specie non vi sarebbero stati elementi tali da configurare, nell'avvenuta convalida del sindaco eletto per il terzo mandato, le gravi e persistenti violazioni di legge richieste dalla norma per giungere allo scioglimento.

Il processo logico seguito nelle difese, che replica le ragioni ispiratrici della deliberazione di convalida, si basa su questi assunti:

- il consiglio comunale doveva attenersi ad una interpretazione letterale dell'art. 41 del TUEL, non lasciando spazio la norma, per la sua chiara formulazione ad altre interpretazioni;
- l'oggettiva esistenza di una causa di ineleggibilità del sindaco poteva essere eliminata con altri strumenti e l'intervento di altre autorità previsti dall'ordinamento (art. 70 TU);
- il consiglio sarebbe stato obbligato a rispettare e prendere atto della volontà popolare , in assenza di specifici strumenti normativi di propria competenza.

È proprio da quest'ultima considerazione che traspare la gravità della violazione di legge posta in essere dal consiglio.

Con la diffida l'assessore aveva, infatti, già indicato con sufficiente chiarezza al consiglio i criteri da seguire nel procedere alle operazioni di convalida, richiamandolo al rispetto di tutte le cause ostative “previste da norme di legge”, norme tuttora in vigore che nessuna volontà popolare può rendere disapplicabili.

È pacifico che nel testo unico vi fosse la norma che sanciva l'ineleggibilità del sindaco per il terzo mandato, norma che come è stato limpidamente affermato “ contiene in sé la sanzione in caso di sua violazione”.

Il consiglio ne era consapevole ed altrettanto consapevolmente ne ha ignorato la dovuta applicazione, trincerandosi dietro le argomentazioni di alcune pronunce giurisprudenziali, peraltro isolate e già all'epoca superate da una decisione della Cassazione inequivoca nello stabilire che fosse compito del consiglio procedere anche alla verifica dei requisiti di eleggibilità del sindaco legalmente previsti.

Correttamente non è stata considerata idoneo elemento giustificativo neanche l'iniziativa diretta a sollecitare l'intervento della regione o del prefetto ai sensi dell'art. 70 del TU, poiché si tratta di strumenti di controllo autonomi ed indipendenti diretti a garantire, con procedimenti e forme diverse di intervento, l'affidamento del potere di rappresentanza in sede locale a soggetti in possesso dei requisiti prescritti dall'inizio alla fine del mandato.

Il rimedio generale della rimozione del sindaco rieletto contro la legge può dunque essere sollecitato anche con l'azione popolare, ma non solo con questo strumento, come ha affermato invece il consiglio nel convalidare l'elezione.

Di fatto la conseguenza della delibera di convalida, seguita da un avvio di funzionamento del consiglio, indicativo della volontà di persistere nella violazione - che sarebbe continuato se non fosse intervenuta la regione, fino alla conclusione del diverso procedimento ex art. 70, implicante i tempi lunghi di un giudizio - è stata quella di consentire ad un soggetto ineleggibile di guidare le sorti del comune in aperta violazione della legge, solo in virtù della volontà popolare che lo aveva rieletto.

Che tale fosse il criterio ispiratore del consiglio è deducibile dal contenuto degli interventi del sindaco e di alcuni consiglieri allegati alla delibera e depositati in giudizio.

Vi traspare la volontà chiara di non applicare la norma, considerata non più rispondente, nella sostanza, alla volontà dei cittadini, che avevano confermato la fiducia nel sindaco uscente candidatosi.

Ma questo atteggiamento, da parte di soggetti destinati a governare un ente locale in ossequio al sistema di norme vigenti, contiene in sé il nucleo della gravità della violazione, al di là delle giustificazioni formali date ad un certo comportamento.

Esclusa dunque la sussistenza dei molteplici profili sintomatici di eccesso di potere dedotti dai ricorrenti, neanche può sostenersi che il provvedimento impugnato fosse immotivato, poiché, oltre alle considerazioni che lo sorreggono autonomamente, è chiaro al suo interno il sufficiente riferimento agli argomenti contenuti nell'atto collegiale della giunta e nella proposta dell'assessore.

Dal complesso di tali considerazioni deriva che nel caso di specie l'organo regionale ha applicato la norma che è destinata ad incidere sulla durata del consiglio con la necessaria ponderazione e nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, tra i quali spicca quello dell'obbligo di applicare le norme vigenti, anche se ritenute non più rispondenti alle aspettative della comunità dei cittadini, e quello di garantire l'osservanza delle regole disciplinanti il corretto svolgimento del procedimento di nomina degli organi di governo dell'ente locale.

L'esercizio del potere di scioglimento di un consiglio, che ha ritenuto di dover comunque convalidare la nomina del sindaco nonostante la prescrizione normativa cogente che ne precludeva l'eleggibilità, si giustifica inoltre con l'esigenza di evitare che tale organo potesse continuare ad agire e gestire la cosa pubblica sotto la guida di un sindaco comunque destinato ad essere dichiarato decaduto, ma solo con effetto *ex nunc*, in sede giudiziaria ordinaria, con conseguente validità degli atti nel frattempo adottati.

Omissis.