

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Tar Lazio, Roma, Sezione I, sentenza 18 marzo 2010, n. 4275

La competenza ad emanare l'atto di rimozione del sindaco ed il conseguente scioglimento del consiglio comunale per gravi e persistenti violazioni di legge ai sensi dell'art. 142, comma I bis del d.lgs. 267/2000, è del Presidente della Repubblica.

È illegittimo il provvedimento di rimozione del Sindaco e di scioglimento del consiglio comunale adottato ai sensi della predetta normativa quando non sia dimostrabile contestare uno specifico e grave inadempimento attraverso le comunicazioni poste a fondamento delle reiterate violazioni di legge.

Omissis

1. Si discute in ordine alla legittimità degli atti del procedimento conclusosi con la rimozione del ricorrente dalla carica di Sindaco del Comune di (...) e lo scioglimento del relativo consiglio comunale.

2. Va prioritariamente affrontato l'esame delle eccezioni pregiudiziali spiegate dalla parte pubblica resistente.

2.1. È stata eccepita, da un lato, la carenza di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri e, dall'altra, la carenza di interesse a ricorrere in capo al ricorrente, che ha già presentato o, comunque, è in procinto di dover presentare (ex art. 1-bis d.l. 131 del 2009) le dimissioni dalla carica.

Nessuno dei due rilievi è fondato.

Il contenzioso all'esame verte anche sulla proposta di rimozione, formulata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, organo straordinario che, sebbene autonomo, fa capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri: gli atti assunti da tale organo sono, pertanto, riferibili alla stessa Presidenza del Consiglio, che ha nei confronti del commissario delegato un carattere di supervisione e di indirizzo (così, per una fattispecie concernente l'emergenza rifiuti in Sicilia, C. Stato, IV, 28 aprile 2004, n. 2576).

Costituendo, poi, la rimozione una interruzione patologica dello svolgimento di una carica pubblica, sussiste l'interesse del rimosso ad agire avverso il relativo provvedimento, indipendentemente dalla eventuale concomitanza di altre cause di cessazione dalla stessa.

3. Il provvedimento di rimozione del Sindaco è stato fondato sull'accertamento della "grave e reiterata inerzia del predetto amministratore, nonostante le numerose diffide dal parte del Sottosegretario di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri delegato alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania, nel fronteggiare l'abbandono incontrollato dei rifiuti, anche su aree private, in violazione dei doveri del sindaco, di cui all'art. 192, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152" nonché della "violazione, protrattasi per un lungo periodo di tempo, dell'art. 198, comma 1, del sopramenzionato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

La misura è stata adottata in applicazione degli artt. 141, comma 1, lett. b) n. 1 e 142, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (tuel).

Nell'ordine logico:

- l'art. 142, comma 1-bis, del d. lgs. 267/00 prevede che "Nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225 – condizione sussistente in Campania all'atto del procedimento in esame, ndr – in caso di grave inosservanza degli obblighi posti a carico delle province inerenti alla programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale ed alla individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, ovvero in caso di grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti alla disciplina delle modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della raccolta differenziata, della promozione del recupero delle diverse frazioni di rifiuti, della raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio ai sensi degli articoli 197 e 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche come precisati dalle ordinanze di protezione civile, il Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza assegna all'ente interessato un congruo termine perentorio per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, su proposta motivata del medesimo Sottosegretario, con decreto del Ministro dell'interno possono essere rimossi il sindaco, il presidente della provincia o i componenti dei consigli e delle giunte";

- l'art. 141, comma 1, lett. b), del d. lgs. 267/00 dispone, per quanto qui di stretto interesse, che i consigli comunali sono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, quando, a causa della rimozione del sindaco, non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi;

- l'art. 192, comma 3, del d. lgs. 152/06 prevede che "Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero

o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”;

- l'art. 198, comma 1 del d. lgs. 152/06 prevede che “I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui al l'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

4. Alla luce dell'impianto del gravame il Collegio è chiamato ad indagare: se il potere di disporre la rimozione del sindaco alla luce dell'art. 142, comma 1-bis cit. poteva essere esercitato nell'imminenza della scadenza dello stato di emergenza; se sussisteva al riguardo la competenza del Presidente della Repubblica; se la fattispecie, come delineata nel provvedimento di rimozione e negli altri atti del procedimento, integrava la grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti la raccolta dei rifiuti urbani, che legittima il ricorso all'istituto alla luce dell'art. 142, comma 1-bis, del d. lgs. 267/00; se la stessa è stata fatta ritualmente constare.

5. Conviene affrontare congiuntamente le due prime doglianze, entrambe insuscettibili di condurre agli effetti sperati in ricorso.

5.1. Il ricorrente segnala che il decreto di rimozione è stato adottato dal Presidente della Repubblica, anziché dal Ministro dell'interno, come previsto dall'art. 142, comma 1-bis, del tuel. Denunzia, pertanto, l'incompetenza e la violazione dell'art. 1 della l. 12 gennaio 1991, n. 13, che individua tassativamente gli atti da adottarsi nella forma del d.p.r..

Il motivo non è fondato.

Il Collegio, invero, anche tenendo conto della fondatezza delle censure attinenti al merito della vicenda – di cui in seguito – ritiene, sul punto in trattazione, di aderire senz'altro all'orientamento giurisprudenziale, formatosi sul precedente ordinamento di settore, che ritiene che dopo la modificazione apportata dalla l. 25 marzo 1993, n. 81 alle ipotesi di scioglimento del consiglio comunale, disposto con decreto del Presidente della Repubblica, anche il provvedimento di rimozione del sindaco, adottato ai sensi dell'art. 40, l. 8 giugno 1990, n. 142, comportando la necessità di sciogliere il consiglio comunale, appartenga alla competenza del Presidente della Repubblica (C. Stato, IV, 28 maggio 1997, n. 582).

Del resto, tale orientamento è stato anche di recente confermato, segnalandosi che la rimozione del sindaco e lo 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 t.u. enti locali; la decisione di operare la concentrazione unitaria in un'unica determinazione complessiva a carico dell'Autorità competente ad adottare l'atto conclusivo del procedimento, piuttosto che dare luogo all'artificiosa scissione in due statuizioni contestuali, risulta quindi opzione conforme a criteri di ragionevolezza e di economicità dell'azione amministrativa (C. Stato, VI, 15 marzo 2007, n. 1264).

5.2. Il Collegio, poi, non rilevando nella applicata disposizione dell'art. 142, comma 1-bis del tuel alcuna preclusione di carattere temporale, ritiene che l'ulteriore questione introdotta dal ricorrente, ovvero se la corretta lettura della ratio e delle finalità della norma stessa imponeva di escludere che la rimozione potesse essere disposta, come nella specie, il giorno antecedente la scadenza dello stato di emergenza (primo motivo: violazione dell'art. 12 delle preleggi – violazione e falsa applicazione degli artt. 141 e 142 del tuel – eccesso di potere per illogicità, sviamento e manifesta ingiustizia), fa emergere, più che un problema di legittimità, una perplessità ascrivibile all'area della valutazione dell'opportunità dell'atto, palesemente estranea alla presente sede giudiziale.

6. Passando, quindi, allo stretto merito dell'odierno contenzioso, il Collegio sottolinea, in via generale, che la giurisprudenza amministrativa (da ultimo, C. Stato, n. 1264 del 2007 cit.) ha ritenuto compatibile con il sistema complessivo di equiordinazione degli enti locali con lo Stato e le regioni e con la più accentuata autonomia degli stessi ex art. 114 Cost, recati dal nuovo Titolo V della Costituzione, le disposizioni degli artt. 141 e 142 tuel, che consentono al Governo di intervenire sugli organi degli enti locali in base al presupposto della sussistenza di gravi e persistenti violazioni di legge.

Ciò in quanto, si è osservato, il vigente ordinamento costituzionale contempla due forme di ingerenza statale nell'autonomia delle amministrazioni locali: quella di natura sostitutiva di cui all'art. 120 Cost., che fa fronte ad esigenze oggettive da perseguire con un intervento surrogatorio, e quella, riferibile sotto il profilo sistematico agli artt. 126 e 117, comma 2, lett. p) Cost., che è espressione di un potere di controllo sugli organi e presuppone la sussistenza di violazioni da sanzionare, in vista del soddisfacimento di un rilevante interesse nazionale.

In altre parole, la rimozione degli amministratori degli enti locali, per atti e comportamenti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico, è espressione di una norma di chiusura del sistema di controllo sugli organi degli enti stessi (C. Stato, IV, 15 novembre 2004, n. 7455).

Il paradigma delineato dalle citate statuizioni si rispecchia perfettamente nel sopra riportato disposto del comma 1-bis dell'art. 142, d. lgs. 267/00, introdotto in sede di decretazione d'urgenza (art. 3, d.l. 6 novembre 2008, n. 172, convertito dalla l. 30 dicembre 2008, n. 210) nell'ambito delle misure ordinamentali volte a far fronte ai gravissimi problemi di smaltimento dei rifiuti che hanno interessato parti del territorio nazionale.

Ne consegue che non può versarsi in dubbio che la rimozione del sindaco ex art. 142, comma 1-bis del tuel ha, come le fattispecie generali di cui agli artt. 141 e 142 nell'ambito delle quali si inserisce, natura schiettamente sanzionatoria, e costituisce, pertanto, l'extrema ratio per il ripristino della legalità violata in relazione al perseguimento di un interesse fondamentale dello Stato connesso alla salute della comunità.

7. Ciò posto, non può che convenirsi con il ricorrente quando sostiene che deve escludersi che la rimozione ex art. 142 comma 1-bis cit. possa essere correlata ad una responsabilità oggettiva, in specie del vertice dell'ente territoriale.

Si oppongono ad una siffatta conclusione la natura sanzionatoria del rimedio, i corrispondenti principi generali ordinamentali, le considerazioni formulate dalla giurisprudenza di cui sopra, e, in specie, la definizione della rimozione come misura, per quanto estrema, di controllo sugli organi, e lo stesso dato letterale rinveniente dall'art. 142, comma 1-bis, che contempla disgiuntivamente più soggetti, anche nell'ambito del medesimo ente provincia o comune (sindaco, presidente della provincia o i componenti dei consigli e delle giunte).

Si osserva, inoltre, che sia la gravità che deve connotare, sempre alla luce della lettera della norma, l'inosservanza degli obblighi presidiata con la rimozione, sia il rimedio individuato mal si conciliano con l'esclusione della responsabilità soggettiva.

Deve ritenersi, pertanto, che la rimozione in parola richiede la congruenza tra l'atto ed i presupposti assunti a sua giustificazione, e, indi, la violazione grave ed imputabile al rimosso, nonché il rigoroso rispetto dei profili formali e procedurali che connotano l'alveo provvedimentale in cui essa si situa, condizioni che concorrono a determinare il legittimo ricorso all'istituto.

Ed è il caso di aggiungere che la necessità della loro sussistenza non viene minimamente scalfita dalla "specialità" del comma 1-bis dell'art. 142 del tuel (o delle ragioni che lo sottendono).

Quanto alla individuazione della condotta imputabile, è, anzi, da ritenere che la disposizione reca, diversamente dalla norma originaria in cui si è inserita, una più precipua indicazione dei precetti alla cui violazione la rimozione fa da deterrente.

Invero, il comma 1 dell'art. 142 del tuel collega la rimozione a fattispecie generiche ed indeterminate ("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"), tanto che la giurisprudenza ha osservato che la disposizione non contiene una casistica minuziosa e tassativa delle fattispecie rilevanti, che, oltre ad essere impossibile, vanificherebbe lo stesso scopo della previsione normativa (C. Stato, V, 10 febbraio 2000, n. 736).

Laddove, invece, il comma 1-bis dell'art. 142 tuel precisa che, nella materia considerata, la grave inosservanza deve riguardare:

- gli obblighi posti a carico delle province inerenti alla programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale ed alla individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti;

- la grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti alla disciplina delle modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della raccolta differenziata, della promozione del recupero delle diverse frazioni di rifiuti, della raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio ai sensi degli articoli 197 e 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche come precisati dalle ordinanze di protezione civile.

Quanto, invece, ai profili procedurali, nessun dato testuale o normativo della disposizione dell'art. 142 tuel o del suo comma 1-bis autorizza a concludere che la fattispecie non sia assistita, come tutte quelle di natura sanzionatoria, dalla necessità da parte dell'autorità procedente di un'accurata istruttoria volta ad accertare l'inadempimento, e, indi, dell'avvio di un confronto procedimentale con l'interessato, mediante una formale ed esauriente contestazione dell'addebito.

Vieppiù, la norma addirittura impone una fase procedimentale intercorrente tra l'accertamento della violazione e il provvedimento di rimozione, nella quale all'ente interessato deve essere assegnato un congruo termine perentorio per adottare i provvedimenti dovuti o necessari.

Deve, pertanto, concludersi che, nella specie, l'accertamento della antiggiuridicità della condotta è più rigoroso, in

quanto sia preventivo, sia successivo alla contestazione formale ed al decorso del termine assegnato per provvedere: l'esigenza della comminatoria della sanzione risulta, pertanto, recessiva rispetto al ripristino delle condizioni di legalità del servizio, che, quindi, è il vero bene protetto dalla norma.

8. Ciò posto, per le considerazioni di cui in seguito, il procedimento all'esame non risulta aver soddisfatto le condizioni di cui sopra, come fatto constare dal ricorrente nel terzo motivo di gravame (violazione e falsa applicazione degli artt. 107, 141 e 142 tuel, 191 e 198 d. lgs. n. 152 del 2006, 9 l. n. 209 del 2006, 8, comma 4, opcm n. 3868 del 2008, 1, comma 2, opcm n. 3804 del 2009 - eccesso di potere per illogicità, erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto e sviamento).

8.1. Il ricorrente ha fatto presente che, laddove le autorità precedenti si riferiscono a numerose diffide, trattasi, in realtà, di quattro contestazioni.

L'amministrazione resistente non ha, al riguardo, eccepito né allegato contrari elementi.

Dovendosi, pertanto, fare esclusivo riferimento agli atti menzionati ed allegati dal ricorrente, si osserva che trattasi, nell'ordine cronologico:

A) della nota 7 agosto 2009, n. 23239, recante nell'oggetto il riferimento all'art. 142, comma 1-bis tuel, con la quale l'Amministrazione straordinaria, facendo seguito ad una riunione intercorsa con cinque comuni campani, contestava al Comune di (...) la ingente esposizione debitoria nei confronti del soggetto incaricato della raccolta dei rifiuti e nei confronti della stessa Amministrazione straordinaria, e chiedeva di acquisire, entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della richiesta, elementi informativi in ordine alle destinazioni date dall'amministrazione comunale alle entrate provenienti dalla riscossione della tariffa per la gestione dei rifiuti;

B) della nota 10 agosto 2009, n. 23320 consistente in un mero sollecito, privo di riferimenti all'art. 142, comma 1-bis cit., a provvedere in un dato termine alla rimozione degli accumuli di rifiuti indifferenziati in alcuni ambiti comunali, con l'avvertenza che, in mancanza, l'Amministrazione straordinaria avrebbe provveduto direttamente ex art. 2, comma 12 del d.l. n. 90 del 2008, come convertito dalla l. n. 123 del 2008, con imputazione dei costi a valere sulle risorse dell'amministrazione comunale;

C) della nota 28 agosto 2009, n. 24295, consistente nella diffida a provvedere senza alcun termine alla rimozione di cumuli di rifiuti in alcuni ambiti comunali, con l'avvertenza che, in mancanza, l'Amministrazione straordinaria avrebbe adottato le valutazioni di competenza ai sensi dell'art. 142, comma 1-bis;

D) della nota 1° settembre 2009, n. 552/int con la quale si comunica che con opcm 28 agosto 2009 sono state previste deroghe al dettato normativo "...per consentire alla S.V. di affrontare con maggior energia e tempestività le problematiche inerenti il ciclo di smaltimento dei rifiuti. Per quanto precede, si invita codesta Amministrazione a rimuovere i noti elementi di criticità al fine di un rientro nelle condizioni ordinarie in tempi brevi. Il perdurare dell'inerzia comporterà...il perseguimento delle azioni conseguenti all'applicazione dell'ex art. 3 D.L. 172 convertito in legge 210/08".

Al riguardo, e in disparte l'apprezzamento degli elementi dedotti dal ricorrente in ordine alle varie attività provvedimentali effettuate in riscontro, si rileva la totale insufficienza di tali comunicazioni ad integrare per tenore, coerenza temporale ed espositiva ed estremi formali, una seria ed effettiva contestazione di uno specifico e grave inadempimento preordinata alla rimozione di un organo elettivo di un ente territoriale.

8.2. E' anche d'uopo osservare che la contestazione emergente da siffatte comunicazioni è la carente organizzazione della raccolta dei rifiuti nelle strade comunali.

Ne deriva che risulta anche improprio il richiamo motivazionale del provvedimento di rimozione all'abbandono incontrollato dei rifiuti su aree private, e alla violazione, da parte del Sindaco, dei doveri di ordinanza di cui all'art. 192, comma 3 del d. lgs. n.152 del 2006.

Infine, la relazione allegata al provvedimento di rimozione riferisce di una nota del Prefetto di (...) del 21 dicembre 2009 che, nel trasmettere un rapporto ricognitivo del 17 dicembre 2009 del locale comando dei Carabinieri del NOE, esprimeva rilievi negativi sulla situazione dei rifiuti nel territorio considerato, tale da mettere in pericolo la salute dei cittadini e la salubrità dell'ambiente.

Tali atti non sono stati versati in giudizio, e non è possibile, pertanto, valutarne il tenore.

Ma, al riguardo, non può non osservarsi che entrambi sono sopravvenuti alla proposta di rimozione.

9. Le rilevate carenze nella contestazione delle inadempienze ascritte al ricorrente consentono di assorbire ogni altra questione pure dedotta in giudizio.

10. Per tutto quanto precede, il ricorso deve essere accolto, disponendosi, per l'effetto, l'annullamento degli atti impugnati nei limiti dell'interesse del ricorrente.

Omissis