

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 24/02/2011

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/31156-la-conclusione-anticipata-dei-consigli-delle-amministrazioni-locali>

Autore: Boscolo Anzoletti Matteo

La conclusione anticipata dei consigli delle amministrazioni locali

LA CONCLUSIONE ANTICIPATA DEI CONSIGLI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

L'attività amministrativa del consiglio di un ente locale ha un suo fisiologico svolgimento della durata di cinque anni.

Tuttavia l'amministrazione può talora essere sciolta anticipatamente rispetto alla durata prevista dalla legge, quando si verifichino determinati fatti che ne comportino la caducazione.

Lo scioglimento è un'ipotesi straordinaria di extrema ratio che si verifica quando si manifestino fatti che rendano impossibile l'ordinaria prosecuzione dell'amministrazione, in quanto ne vadano a colpire i caratteri strutturali.

Per quanto questi siano tra loro diversi, essi si caratterizzano per essere tra loro tali da incidere su quegli elementi essenziali e strutturali dell'attività amministrativa, che sono in grado di pregiudicarne la prosecuzione.

Ciò che accomuna i caratteri disfunzionali è il fatto che l'ente locale non può funzionare regolarmente, non essendo ciò possibile a causa dell'impedimento verificatosi.¹

La legge determina puntualmente e tassativamente le cause di scioglimento dei consigli. La quale avviene, per i motivi che si vedranno, per il fatto che l'amministrazione ha ugualmente bisogno di procedere nell'esercizio della propria attività per sovvenire alle imprescindibili funzioni per le quali essa ha - nella maggior parte dei casi – un'antica origine, e che trova attuale fondamento nell'autonomia e nel decentramento stabiliti dalla Costituzione.

Il controllo sugli organi è competenza dello Stato, come affermato dalla giurisprudenza secondo la quale “i controlli sugli organi degli stessi enti locali rientrano nelle competenze dello Stato, in quanto espressione dell'indefettibile momento di unitarietà proprio dell'ordinamento complessivo.”² A tal riguardo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 164/1972 ha affermato che il potere di “surroga dell'organo è espressione di un potere politico di sovranità che non può quindi non rimanere di pertinenza dello Stato” (tale giurisprudenza conferma le sentenze n. 24/1957, 14/1960, 128/1963).

Uno dei binari lungo i quali scorre l'istituto dello scioglimento dei consigli degli enti locali è quello di cui all'articolo uno, comma due, della Costituzione, a tenore del quale “*la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.*”

E il modo per mezzo del quale esso esercita la propria sovranità è il corpo elettorale, il quale opera attraverso la partecipazione. E ciò in contrasto con il modo di esercizio della sovranità proprio di epoche passate, in cui essa era esercitata da pochi, mentre ai nostri giorni il suffragio è divenuto ormai da decenni universale per mezzo dell'estensione dei diritti politici a tutti i cittadini che siano in possesso della capacità che si consegne con il raggiungimento della maggiore età.³

Il verificarsi di una causa di scioglimento dei consigli costituisce un limite temporaneo all'esercizio della sovranità per mezzo dei rappresentanti che il popolo elegge quali espressione

1 C. GELATI, *Articolo 141*, in AA. VV., *Testo unico degli enti locali*, coordinato da V. Italia, Varese 2000, p. 1439 e ss.

2 Corte costituzionale, sentenza n. 613/1988.

3 C. MORTATI, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in AA. VV., *Commentario della Costituzione*, Bologna 1978, p. 28-29.

della propria sovranità. La nomina del commissario straordinario per l'esercizio temporaneo delle funzioni amministrative proprie dell'ente locale garantite dalla Costituzione costituisce esercizio della sovranità popolare, da essa affermata.

L'altro binario attraverso il quale passa lo scioglimento dei consigli degli enti locali è dato dal mantenimento del *principio di buon andamento dell'amministrazione*, previsto dall'art. 97 della Costituzione.

Lo scioglimento del consiglio di un ente locale non comporta la sospensione delle funzioni che ad esso sono afferenti a norma della Costituzione, e che sono esercitate attraverso il potere normativo che è di essi proprio. Si pensi, ad esempio, alle funzioni proprie dei Comuni, di cui all'art. 13 e alle attribuzioni dei consigli comunali, di cui all'art. 42 del D. Lgs. n. 267/2000. Al contrario, tali funzioni devono essere continuativamente esercitate, pur a seguito dello scioglimento, per sovvenire a quella pluralità di esigenze per le quali l'ente locale è stato costituito. Il che costituisce concretizzazione e attuazione del principio di cui all'art. 97 della Costituzione.

La nomina del commissario è pertanto continuazione dell'attività amministrativa e manifestazione del suo buon andamento qualora vi sia lo scioglimento dei consigli degli enti locali.

Vi sono varie tipologie di scioglimento che, in ogni caso, a norma dell'art. 141 del D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, avviene con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno. Il decreto è motivato dalla relazione del Ministro che illustra i motivi dello scioglimento.⁴ Esso è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, ed è comunicato al Parlamento.

A) *Compimento da parte dei consigli di atti in contrasto con la Costituzione, o di gravi e persistenti violazioni di legge, o di gravi motivi di ordine pubblico.*

Tale condotta è rappresentata da una serie di comportamenti che esprimono il rifiuto della condivisione dei principi posti dalla Costituzione come capisaldi dell'attività amministrativa (Tar Lombardia, sezione III, 10 luglio 1997 n. 2379), ed è disciplinata dall'art. 11 della circolare del Ministero dell'interno, 7 giugno 1990, n. 17102/127/1, a norma della quale “l'ipotesi è riconducibile al caso in cui un ente locale manifesti apertamente la volontà di disattendere talune norme o principi fondamentali che regolano l'ordinamento repubblicano, previsti da norme costituzionali.”

Vi sono comportamenti caratterizzati, nel loro accadere, da gravi e molteplici violazioni di legge, e possono sorgere sia da situazioni commissive che omissive. Nella medesima circolare è asserito che “ novità, rispetto alla precedente definizione delle violazioni di legge sono date da:

- a) la mancanza della necessità di un espresso richiamo (diffida) alla osservanza degli obblighi come condizione legittimante il successivo intervento sanzionatorio a carico dell'ente locale;
- b) la qualificazione delle violazioni di legge come gravi.” Le violazioni di legge rappresentano un'ipotesi di scioglimento già prevista nel del 1915.⁵

Sulla definizione di ordine pubblico non vi sono novità rispetto alla definizione che se ne dava al riguardo nella legislazione precedente, e che la Corte Costituzionale ha stabilito, facendo perno su

4 C. GELATI, *Articolo 141*, cit. p. 1452.

5 F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova 2003, p. 280.

quei valori che sono specificatamente legati alle primarie esigenze della collettività⁶, che " tra le diverse nozioni che dell'ordine pubblico si hanno nella legislazione, la nozione da accettarsi ai fini dello scioglimento dei Consigli comunali è quella che attiene alla sicurezza ed alla quiete pubblica. Tale è il costante orientamento della dottrina e della giurisprudenza, della quale sono noti gli sforzi sempre compiuti per fare rientrare in questa nozione le situazioni più varie, pur di non incrinare il concetto fondamentale di ordine pubblico nel senso tradizionalmente ricevuto in questa materia. ⁷"

In tal caso, lo scioglimento del consiglio viene adottato quando la turbativa dell'ordine pubblico sia da imputarsi all'attività del consiglio medesimo, e cioè quando esso rivesta un atteggiamento di contrapposizione al sistema costituzionale che tenga a negare quest'ultimo.⁸

B) Mancata assicurazione da parte del consiglio del normale funzionamento degli organi e dei servizi.

Le fattispecie di cui all' art. 141, comma 1, lettera b), n. 1-2, sono disciplinate dall'art. 53 del D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000.

Nei casi di cui all'art. 141 comma 1, lettera b), n. 1, la gestione dell'ente è affidata al consiglio e alla giunta fino a nuove elezioni, e le funzioni di sindaco o presidente della Provincia sono esercitate dal vicesindaco o dal vice presidente della Provincia.

Sulla data da cui decorrono le dimissioni del sindaco o del presidente della Provincia, ex n. 2, ai fini del computo dei richiamati venti giorni, nel caso in cui la volontà abdicativa sia manifesta in un documento sottoscritto dall'interessato ed indirizzato all'organo di appartenenza, assume rilevanza giuridica la data di acquisizione al protocollo dell'ente locale dell'atto di dimissioni.

In particolare, il Consiglio di Stato si è pronunciato favorevolmente in merito al riconoscimento dei pieni poteri del vicesindaco investito di funzioni vicarie, che deve intendersi, pertanto, legittimato anche a procedere alla nomina (o revoca) degli assessori, potendo svolgere tutte le funzioni di cui è attributario il titolare della carica.⁹

Con riferimento alla prosecuzione dell'attività amministrativa, è stato stabilito che "la dissoluzione del consiglio deve corrispondere all'esigenza di garantire che esso si accompagni a una precisa volontà politica degli amministratori chiamati a rappresentare gli interessi della comunità locale¹⁰. Le dimissioni dei consiglieri devono essere contestuali¹¹, il che significa che ci deve essere unità di mezzo (documento) nel quale si raccolgono più espressioni¹² di volontà di dimissioni.

Qualora siano presentate le dimissioni da parte della metà più uno dei consiglieri democraticamente eletti, " l'ipotesi dissolutoria è da ritenersi verificata nel momento in cui viene acquisita al protocollo dell'ente la manifestazione di volontà, formalizzata in un unico atto, come nella fattispecie in esame, ovvero con atti separati contemporaneamente presentati, da parte della

6 C. GELATI, *Articolo 141*, cit. p.1446.

7 Corte Costituzionale, sentenza n. 40/1961.

8 C. GELATI, *Articolo 141*, cit. p. 1447.

9 Ministero dell'Interno, Direzione centrale delle autonomie, 6 settembre 2001 n. 7.

10 Ministero dell'Interno, Circolare n. 4/98 dell'8 aprile 1998.

11 Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15/1997.

12 Tar Calabria, 28 ottobre 1999 n. 1374.

metà più uno dei membri assegnati, escluso il sindaco, di dismettere la carica elettiva ricoperta.

Non può riconoscersi giuridica rilevanza o attribuirsi efficacia alle dichiarazioni, di segno contrario, rese da uno dei dimissionari, con lettere assunte al protocollo rispettivamente prima e dopo l'atto contestuale di dimissioni, in presenza del principio della irrevocabilità delle dimissioni stesse. ¹³

Il sindaco, il consiglio e gli assessori possono ricorrere al Tar contro il provvedimento di scioglimento; non il consiglio, in quanto tale, perché non più esistente.¹⁴

Relativamente al punto 3, il Consiglio di Stato ha ribadito che “la ratio della norma è stata posta in luce dalla 1^a Sezione di questo Consiglio (con il già citato parere del 10.10.2002, n. 3049) che ha rilevato come solo la contestualità delle dimissioni in un unico atto ovvero la sostanziale contestualità della protocollazione degli atti separati contenenti le dimissioni della metà più uno dei membri del consiglio “risulti idonea a costituire la prova, sorretta da presunzione legale, della volontà concordata ed irrevocabile della maggioranza indicata dalla legge di provocare lo scioglimento del consiglio comunale. La contestualità vale anche a scongiurare lo scioglimento del consiglio comunale per una casuale sommatoria di dimissioni dovute a motivi diversi non certamente aventi finalità dissolutorie del consiglio comunale se non addirittura a manovre surrettizie delle minoranze dirette a determinare il risultato politico dello scioglimento dell'organo e un nuovo ricorso al corpo elettorale (come può accadere se consiglieri di minoranza, approfittando delle dimissioni di membri della maggioranza, ovviamente non motivate da intenti dissolutori, aggiungono a queste le proprie dimissioni, per raggiungere il numero di consiglieri dimissionari stabilito dall'art. 141 per lo scioglimento del consiglio).”¹⁵

Qualora, per qualsiasi motivo, il numero dei consiglieri non sia più quello previsto dalla legge, si procede alla surroga del consigliere mancante. Chi procede nella surroga non deve avere cause ostative alla candidatura ex art. 58 e seguenti del D. Lgs. 267/2000. Il consigliere surrogato decadrà se non parteciperà ai lavori del consiglio, ex art. 43, comma 4. Qualora si versi nella impossibilità di surroga dei componenti del consiglio, si avrà lo scioglimento dello stesso.

C) Mancata approvazione da parte del consiglio nei termini del bilancio.

Il bilancio rappresenta uno dei capisaldi dell'ente locale, la cui mancata approvazione nei termini comporta lo scioglimento dello stesso. La materia dei bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni è prevista da dall'art. 42 del D. Lgs. 267/2000.

Il bilancio costituisce lo strumento economico più importante affinchè l'ente locale possa concretamente funzionare. E' di tutta evidenza che esso deve essere approvato nei termini di legge.

Sue caratteristiche sono i principi di unità, annualità, universalità e integrità, veridicità, pareggio

13 Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'Amministrazione civile- Direzione centrale delle autonomie-Ufficio rapporti con gli amministratori degli enti locali, 8 gennaio 1999, prot. n. 15925/71.

14 Consiglio di Stato, sentenza n. 1062 del 10 giugno 1997.

15 Consiglio di Stato, sentenza n. 2382/2003.

finanziario e pubblicità (art. 151, primo comma).

In caso di squilibrio finanziario, devono essere approntare le misure di salvaguardia, di cui all'art. 193 del D. Lgs. 267/2000.

Se il riequilibrio di bilancio non avviene a norma dell'art. 262 del D. Lgs. n. 267/2000, si verifica un'ipotesi di scioglimento, di cui all'articolo 141, comma 1, lettera a).

Nella ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo e' data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

C-bis) *Negli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti, mancata adozione da parte del consiglio dei relativi strumenti urbanistici generali e mancata adozione di tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi.*

L'art. 42 del D.lgs. 267/2000 prevede, tra le attribuzioni dei consigli, i piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie. L'inottemperanza di tale significativa attribuzione è causa di scioglimento dell'ente locale.

Nell'ipotesi di cui alla lettera c-bis) del comma 1, trascorso il termine entro il quale gli strumenti urbanistici devono essere adottati, la regione segnala al Prefetto gli enti inadempienti. Il prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di quattro mesi. A tal fine gli enti locali possono attivare gli interventi, anche sostitutivi, previsti dallo Statuto secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza. Decorso infruttuosamente il termine di quattro mesi, il prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

Eccetto che nel caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco o del presidente della Provincia, con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso. I suoi poteri trovano fonte nel provvedimento di nomina, e hanno una differente delineazione, a seconda della situazione in funzione della quale il commissario è stato nominato. In sostanza, il commissario riassume in sé i poteri del consiglio e della giunta.

Il rinnovo del consiglio a seguito di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

Con riferimento alla data nella quale si debbono tenere le elezioni, la legge n. 120 del 30 aprile 1999 ha stabilito che "le elezioni dei consigli comunali e provinciali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se

il mandato scade nel secondo semestre. Il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni. Le elezioni dei consigli comunali e provinciali che devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato si svolgono nella stessa giornata domenicale di cui (sopra) se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate entro il 24 febbraio, ovvero nello stesso periodo di cui all'articolo 1 dell'anno successivo, se le condizioni si sono verificate oltre tale data".

Iniziata la procedura prevista dall'art. 141 del D. Lgs. 267/2000, e in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto può nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente; la nomina deve essere necessitata da motivi di grave e urgente necessità, e la permanenza in carica del commissario si può protrarre per un periodo non superiore a novanta giorni. Da ciò si evince che la norma ha natura cautelare e cessa di produrre effetti allo scadere del termine indicato nell'atto di nomina del commissario prefettizio e, in ogni caso, dopo novanta giorni dalla nomina.

L'art. 141 del D. Lgs. n. 267/2000 non si applica soltanto ai consigli comunali e provinciali, ma anche agli altri enti locali di cui all'art. 2, comma uno del medesimo D. Lgs. n. 267/2000, ed ai consorzi tra enti locali.

Matteo Boscolo Anzoletti