
SCUOLA SUPERIORE DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO

I QUADERNI DELLA FORMAZIONE

N.3/2011

Governo degli enti locali e gestioni commissariali



Governo degli enti locali e gestioni commissariali

Docente coordinatore:
Prof. Carlo Schilardi

Redazione

Alessandra CUPI
Ester FEDULLO
Paola MANNELLA
Tommaso MONDELLO
Raffaella MOSCARELLA
Gabriella MUCCI
Rossana RIFLESSO

Revisione e Documentazione a cura di

Patrizia SAVARESE
Gaia SCIACCA
Diego DALLA VERDE

Pubblicazione edita a cura della
SCUOLA SUPERIORE DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO

Questo “Quaderno di documentazione”, come altri in preparazione, è stato redatto dai frequentatori della Scuola, coordinati dal docente della materia, come un “vademecum” a disposizione di tutti i colleghi.

La Scuola ringrazia il docente coordinatore e gli autori per il loro impegno, e per il loro contributo alla “formazione permanente a distanza”, di cui il presente volume vuol essere strumento.

Sommario

1. BREVE EXCURSUS STORICO SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI IN ITALIA.....	3
2. TIPOLOGIE DI CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI PRIMA E DOPO LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA.	9
2.1 Cenni generali.....	9
2.2 I controlli a seguito della riforma del titolo V della Costituzione	11
2.3 Controlli esterni sugli atti.....	12
2.4 I controlli interni	15
2.5 I controlli della Corte dei Conti.....	15
2.6 I controlli de iure condendo: La Carta delle Autonomie	17
3. IL CONTROLLO SUGLI ORGANI.....	19
3.1 Cenni generali	19
3.2 Lo scioglimento del consiglio	20
3.3 La procedura di scioglimento	23
3.4 Rimozione e sospensione di amministratori locali	23
3.5 La procedura di rimozione	25
4. IL CONTROLLO SUGLI ORGANI EX ART. 143 TUEL.....	29
4.1 Criminalità organizzata e governi locali.....	29
4.2 Lo scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni o condizionamento mafioso: breve excursus storico.....	29
4.3 Lo scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni o condizionamento mafioso: natura giuridica dell'istituto e scrutinio di costituzionalità della norma.	31
4.4 Perché un nuovo articolo 143 del TUEL.....	33
4.5 Le novità introdotte e le criticità rilevate	34
4.6 Il procedimento di scioglimento ex art.143 TUEL.....	36
4.7 Gli effetti dello scioglimento.....	37
5. PROFILI PROCEDIMENTALI E PROCESSUALI IN MATERIA DI SCIOGLIMENTO DEGLI ENTI LOCALI EX ART. 143 TUEL.....	41
5.1 L'applicazione degli istituti di garanzia partecipativa di cui alla legge n. 241/1990 al procedimento di scioglimento	41
5.1.1 La comunicazione di avvio del procedimento.....	41
5.1.2 Il diritto di accesso	44
5.2 I limiti e le modalità di esercizio del sindacato giurisdizionale con particolare riferimento alla competenza, alla tutela cautelare ed ai termini:.....	46
5.2.1 I limiti e le modalità di esercizio del sindacato giurisdizionale amministrativo	46
5.2.2 la specialità del rito in tema di provvedimenti di scioglimento: i termini.	50
5.2.3 La tutela cautelare e la sua tensione verso la decisione di merito.	50
5.2.4 La competenza territoriale.	51
6. LA GESTIONE STRAORDINARIA.....	53
7. CONCLUSIONI.....	57
BIBLIOGRAFIA.....	59
DOCUMENTAZIONE.....	61
NORMATIVA DI RIFERIMENTO.....	63

GIURISPRUDENZA ESSENZIALE.....	69
CIRCOLARI E PARERI.....	93

1. BREVE EXCURSUS STORICO SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI IN ITALIA

La Costituzione della Repubblica Italiana, all'articolo 5, fonda l'articolazione istituzionale dello Stato, da un punto di vista amministrativo e organizzativo, sugli enti locali. Si può dire, in generale, che l'Italia sia uno Stato-nazione fortemente caratterizzato dalla preminenza storica dell'istituzione comunale, che in molti casi non solo preesiste, ma è molto più antica dello Stato attuale e delle istituzioni statuali che l'hanno preceduto (gli Stati preunitari).

In un certo senso, anzi, lo Stato si è affermato contro le autonomie locali, feudali e sociali (si consideri quanto diceva Mario Nigro nel suo "Il governo locale", Bologna, 1980), attraverso un lungo e tormentato percorso storico che si è andato evidenziando soprattutto nei secoli dell'assolutismo regio (in Italia, peraltro, incarnato nei deboli Stati preunitari, con la sola importante eccezione del Regno delle due Sicilie e, naturalmente, del Lombardo-Veneto austriaco).

È allora chiaro come il rapporto fra il centro e la periferia, in Italia, assuma un rilievo centrale e fondamentale nel disegno dei poteri pubblici, come e più che in altre nazioni. Un rapporto che, nel corso della non lunghissima vita dello Stato unitario, è andato conoscendo un'alternanza fra centralismo e autonomismo, fino alla fase attuale caratterizzata dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione. La rievocazione di fatti storici lontani nel tempo non è mero esercizio erudito, dunque, ma è anzi di basilare importanza per la comprensione dell'attuale, complesso sistema ordinamentale.

La vicenda italiana – con le sue disomogeneità territoriali e le sue vicissitudini ideologiche e ordinamentali – è fortemente segnata dalle origini dello Stato unitario. Questo, nel nostro Paese, è sorto da un movimento ideologico, politico e militare che traeva origine da diverse istanze culturali e spinte politiche, non di rado contrastanti.

La tradizione nazionale, cui si facevano risalire le ragioni dell'unificazione nel XIX secolo, era infatti contraddistinta dalla coesistenza di valori e modelli sociali non uniformi. Da un lato buona parte della penisola versava in condizioni di arretratezza che non era soltanto economica ma anche giuridico-istituzionale: persistenti costumi e istituti medievali dalla connotazione collettivistica, quali gli usi civici e le comunità alpine, convivevano con i residui istituti di un passato feudale altrettanto antico ma che, in alcune regioni, era finito soltanto agli inizi dell'ottocento; accanto ai resti delle autonomie collettive e feudali sopravvivevano i segni della passata grandezza delle autonomie comunali, sotto forma di residui particolarismi locali e di una autonomia normativa riconosciuta in molti stati italiani. Dall'altro tutti gli stati preunitari avevano subito l'influsso dell'illuminismo e dell'assolutismo regio che nel secolo XVIII si era diffuso in Europa.

La nuova classe dirigente liberale che si sarebbe resa promotrice dell'unificazione, dal canto suo, non aveva una posizione realmente definita. Lo Stato unitario nacque così sotto il segno di una irrisolta dialettica fra centralismo e autonomismo, forzatamente

composti in un nazionalismo idealistico. Così, ad onta del fervore d'idee e dibattiti sul decentramento, il nuovo Stato semplicemente estese agli enti locali di tutta la penisola la legge già vigente nel Regno di Sardegna (la legge 23 ottobre 1859, n. 3702, c.d. "legge Rattazzi"), trasfondendola in maniera pressoché pedissequa nell'allegato A della legge n. 2248/1865.

Lo Stato italiano ebbe così, dall'inizio, carattere decisamente accentrato. I comuni, pur essendo istituzioni di gran lunga più antiche non solo del neonato Regno ma anche degli Stati preunitari (erano perciò definiti "enti originari"), furono posti sotto stretta tutela, sia attraverso il controllo prefettizio sugli atti e sugli organi, sia mediante la nomina governativa dei sindaci (la quale avveniva con decreto regio, su proposta del Ministro dell'Interno e su segnalazione del Prefetto competente il quale, di solito, operava la scelta fra i maggiorenti della comunità locale); soltanto i consiglieri erano eletti dai cittadini maggiorenni in possesso dei diritti civili e di alcuni requisiti di censo; gli assessori che formavano la giunta erano nominati dal consiglio comunale. Le province non avevano, dalla loro, neppure le antiche tradizioni comunali ma erano meri "enti intermedi" fra Stato e comuni, retti dallo stesso Prefetto che aveva il doppio ruolo di rappresentante del Governo e di presidente della deputazione provinciale. La peculiare posizione dei prefetti ne esaltava il ruolo di collegamento fra centro e periferia; anche i sindaci, peraltro, oltre che organi di vertice dei comuni, erano ufficiali di governo, allora come oggi.

La prima breccia nel rigido centralismo fu aperta dalle riforme crispine del 1888-89, le quali intervennero sul tema del rapporto centro-periferia con una nuova legge di ordinamento degli enti locali (la legge 30 dicembre 1888, n. 5965, poi confluita nel T.U. della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921). Il Prefetto cessò di essere capo della deputazione provinciale. Questa, trasformata in giunta provinciale, ebbe un suo presidente e perse le funzioni di controllo sugli enti locali. Presidenti delle province e sindaci delle città maggiori (con popolazione superiore ai 10.000 abitanti) divennero cariche elettive; nel 1896, la legge Di Rudinì avrebbe poi esteso a tutti i comuni l'elettività degli organi esecutivi. La legge del 1888 ampliò, altresì, alle consultazioni amministrative locali l'allargamento del suffragio già disposto per le consultazioni politiche nazionali dalla riforma elettorale di Depretis nel 1882. Nel 1912, come noto, la riforma elettorale giolittiana avrebbe, infine, introdotto il suffragio universale maschile.

Le funzioni di controllo sugli enti locali non vennero meno, tuttavia; esse furono, invece, assorbite dalle giunte provinciali amministrative (GPA), poste sempre sotto la presidenza del Prefetto e di composizione mista (due membri prefettizi e quattro nominati dal consiglio provinciale). Il suffragio universale, e il conseguente sorgere dei grandi partiti di massa, favorì la prima seria affermazione del pluralismo in Italia, del quale le autonomie locali sono una delle forme.

Per quanto concerne, invece, la legislazione sugli enti locali, il testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, non apportò grandi mutamenti rispetto al precedente di epoca crispina e confermò il suffragio universale anche per l'elezione degli organi di comuni e province.

L'avvento del fascismo segnò un deciso passo indietro nel lungo cammino per l'emancipazione delle autonomie in molti enti locali: la legge 4 febbraio 1926, n. 237, rese nuovamente di nomina governativa le cariche di vertice degli enti locali (dapprima nei soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quindi - dopo pochi mesi - in tutti gli enti, con il R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910, convertito con la legge 2 giugno 1927, n. 957); il Sindaco democraticamente eletto fu così sostituito dal *podestà* e il presidente della provincia dal *preside*. I consigli comunali e provinciali furono trasformati in *consulte* con funzioni, appunto, consultive e persero la loro qualità di organi elettivi; la scelta dei loro membri fu attribuita in parte al Prefetto e in parte ai sindacati e alle associazioni locali (poi alle corporazioni). Le altre funzioni dei consigli e quelle delle giunte, abolite, furono attribuite ai podestà e ai presidi. Il testo unico del 1934 (R.D. 3 marzo 1934, n. 383) sancì e completò il quadro così tracciato. Gli enti stessi, non più realmente autarchici, furono definiti come "ausiliari" dello Stato.

Al crollo del fascismo, nel 1943, una serie di decreti luogotenenziali espunse rapidamente dall'ordinamento le disposizioni più lesive delle autonomie contenute nel T.U. del 1934, con particolare riferimento all'elettività degli organi politici, che ripresero le vecchie denominazioni (Sindaco, presidente, giunta e consiglio).

La Costituzione, con uno storico cambiamento di rotta rispetto alla tradizione accentrata dello Stato italiano, sancisce fra i suoi principi fondamentali *sia la tutela delle formazioni sociali* (art. 2) *sia il riconoscimento delle autonomie locali* (art. 5), cui si accompagna la previsione del "più ampio decentramento amministrativo" per i servizi di competenza statale. Lo stesso art. 5 (comma 3) pone, inoltre, l'attuazione dell'autonomia e del decentramento fra gli obiettivi cui deve tendere la legislazione ordinaria, che deve adeguarvi i propri "principi e metodi".

È affermato, così, un peculiare modello di Stato, che non è federale, poiché la Repubblica resta "una e indivisibile" (art. 5, comma 1), ma è comunque improntato al massimo rispetto per le autonomie locali e sociali. In altre parole, *uno Stato pluralista per espressa dichiarazione costituzionale*. Si è parlato anche di Stato regionalista, volendo intendere, più o meno, gli stessi concetti. Le altre norme costituzionali in materia di autonomie locali - oltre ai summenzionati principi fondamentali - sono raccolte nel Titolo V della Parte II della Carta fondamentale, che, come noto, è stato quasi integralmente riscritto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

I principi costituzionali hanno trovato non poche resistenze nella loro pratica attuazione. La prima legge attuativa del dettato costituzionale giunse soltanto nel 1953 (legge 10 febbraio 1953, n. 62, c.d. "legge Scelba"). Si trattò, peraltro, di una legge inapplicabile nella parte in cui prevedeva la realizzazione degli istituti regionali; era, invece, di immediata applicazione per la parte in cui irrigidiva i controlli sugli enti locali.

Soltanto il D.P.R. n. 616/1977, vent'anni dopo, attuò finalmente in modo adeguato il dettato costituzionale in tema di regioni. Per ciò che concerne l'autonomia degli enti locali, una effettiva attuazione del dettato costituzionale giunse con ritardo ancora maggiore di quello accusato dall'istituzione delle regioni. Soltanto nel 1990, a quattro decenni di distanza dalla Costituzione, fu emanata una legge organica di riforma degli

enti locali, che attuava i principi costituzionali in materia. Fino a quel momento l'ordinamento locale era incongruamente ancora disciplinato dal T.U. del 1934.

La legge 8 giugno 1990, n. 142, quando finalmente vide la luce, si presentò particolarmente innovativa, introducendo nel diritto degli enti locali istituti come i diritti di partecipazione e accesso dei cittadini ai procedimenti amministrativi. Nel contempo, ridisegnava anche il profilo esterno degli enti locali, con consistenti innovazioni strutturali per gli enti che già esistevano (comuni, province e comunità montane) e, soprattutto, con l'introduzione di nuovi enti locali adatti a rappresentare ed esprimere nuove realtà locali (le città metropolitane), e di forme associative fra enti finalizzate a favorire non solo l'esercizio associato di funzioni (le convenzioni e i consorzi, già esistenti però disorganicamente disciplinate) ma anche l'accorpamento di piccoli enti (le unioni di comuni, le fusioni).

Quanto al rapporto fra lo Stato e gli enti locali, fra le innovazioni introdotte dalla legge n. 142/1990, spicca il riconoscimento dell'autonomia statutaria. Come le regioni, anche i comuni, le province e gli altri enti locali avevano finalmente propri statuti, sia pure con uno spazio di autodeterminazione non particolarmente ampio. L'autonomia democratica locale è stata poi rafforzata dalla legge 25 marzo 1993, n. 81 che ha introdotto l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province.

Per quanto concerne il personale dipendente, gli artt. 51 e 53 hanno operato le prime riserve di competenze a favore dei c.d. responsabili dei servizi, cioè i funzionari o impiegati (nei piccoli enti) cui fanno capo i servizi di maggior rilievo (tecnico e contabile), attribuendo loro, fra l'altro, il compito di esprimere pareri tecnici sulle deliberazioni giuntali e consiliari. Non era ancora una vera separazione di funzioni fra politici e amministrativi, con attribuzione a questi ultimi di poteri autonomi, ma questa interverrà dopo appena tre anni, con il D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, che ha riformato la finanza locale secondo criteri moderni improntati all'efficienza, all'economicità e all'efficacia dell'azione amministrativa. Il D.Lgs. n. 77/1995, per molti versi anticipatore della legge n. 127/1997, ha adeguato la finanza locale alle mutate necessità, con la previsione di un piano esecutivo di gestione, di competenza giuntale, che dispone ogni anno l'attribuzione delle risorse, non soltanto finanziarie ma anche strumentali e umane, ai responsabili di servizio. Si realizza così pienamente il modello di distinzione dei compiti fra politica e amministrazione, con un organo di indirizzo politico esecutivo che specifica gli obiettivi dell'azione amministrativa e ne assegna le risorse ai funzionari i quali, poi, perseguono i risultati attesi in piena autonomia.

Il decennio conclusivo del Novecento avrebbe cambiato definitivamente il rapporto fra centro e autonomie locali nel nostro ordinamento: il "federalismo amministrativo" attuato dalle leggi "Bassanini" (1997-1999) integra la legislazione dei primi anni novanta e si distingue dalla regionalizzazione degli anni settanta proprio sotto il profilo della completezza. La legge n. 59/1997 e la legge n. 127/1997, nonché i successivi decreti delegati, sono andati oltre le strette necessità di attuazione della Costituzione ed hanno riordinato l'intera struttura burocratica, investendo tutte le pubbliche amministrazioni (centrali, periferiche, locali, autarchiche, scolastiche, ecc.); hanno collegato alle riforme strutturali quelle organizzative, incidendo sul rapporto di lavoro

dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, sui procedimenti amministrativi (con la semplificazione), sulla regolamentazione pubblica (con la delegificazione) e sui meccanismi di controllo; hanno, finalmente, messo mano al nodo irrisolto dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali, ponendo le basi per un sistema organico di relazioni.

Sotto il profilo di maggiore attinenza con l'autonomia degli enti locali, la vera novità dell'ultimo trasferimento di competenze risiede nel capovolgimento del principio tradizionale della distribuzione delle funzioni fra centro e periferia, per il quale alla seconda spettano attribuzioni minori, tassativamente indicate dalla legge (prima applicazione, e primo riconoscimento legislativo esplicito del principio di sussidiarietà (v. *ultra*).

I ripetuti interventi modificativi della legge n. 142/1990 e le rilevanti innovazioni legislative susseguitesi nell'arco di un decennio, ma soprattutto la ristrutturazione organizzativa recata dalla legge n. 127/1997 e le nuove funzioni attribuite alle autonomie dalla legge n. 59/1997 e relativi decreti di attuazione, hanno imposto una revisione organica a livello ordinamentale degli enti locali. La legge 3 agosto 1999, n. 265, significativamente intitolata "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali", ha così posto mano a un generale riordino della legislazione in materia, delegando il governo a predisporre un Testo Unico in materia di ordinamento degli Enti locali avente ad oggetto l'attività deliberativa e di amministrazione attiva nonché la finanza e la contabilità. Sulla base dei criteri e principi direttivi presenti nella legge delega, il Governo ha quindi adottato il Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che rappresenta simbolicamente la conclusione del decennio di riforme iniziato con la legge 142/1990.

La riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale n. 3/2001), ha profondamente rinnovato il Titolo V, cioè la parte della Costituzione dedicata alle autonomie territoriali e al rapporto fra queste e lo Stato. Nel novellato articolo 114, che apre il titolo V, è oggi chiaramente affermato che la Repubblica non "si riparte" ma "è costituita" dagli enti locali ("i Comuni, le Province e le Città metropolitane"), dalle Regioni e dallo Stato, elencati così, in ordine inverso rispetto al testo previgente della stessa norma.

L'ordine di elencazione non è casuale e si rapporta al principio di sussidiarietà, che viene ora costituzionalizzato dall'articolo 118, integralmente riscritto: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

La Costituzione, dunque, non definisce il principio di sussidiarietà, ma lo riconosce e lo pone alla base della stessa strutturazione dello Stato, costituito dagli enti territoriali, elencati partendo dal più vicino al cittadino (il comune); attribuisce inoltre le funzioni amministrative ai diversi enti alla stregua dello stesso principio, cioè assegnandone la generalità ai comuni e agli enti di ambito territoriale più ampio solo quelle che meglio sono esercitate a livello superiore. Fanno, infine, da corollario al principio di sussidiarietà, quelli di differenziazione (degli ordinamenti) e di adeguatezza (del complesso di funzioni attribuite alla dimensione degli enti).

Il fatto che il TUEL sia precedente alla grande riforma del Titolo V della Costituzione impone quanto alle norme ancora vigenti uno sforzo interpretativo volto a rendere compatibile la disciplina legislativa con il dettato costituzionale. Per tale ragione è avvertita la necessità di una nuova Carta delle Autonomie tesa a riordinare ulteriormente la materia.

2. TIPOLOGIE DI CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI PRIMA E DOPO LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

2.1 Cenni generali

Il periodo storico successivo all'unificazione dell'Italia è stato caratterizzato da un sistema di controlli sugli enti locali di stampo fortemente accentrato, con un'impostazione di tipo tutorio-repressivo, nella considerazione delle amministrazioni locali come "enti autarchici", cioè quali organi di amministrazione indiretta dello stato, a base territoriale, che perseguivano interessi coincidenti con quelli statali, quindi da assoggettare ad un penetrante controllo, di legittimità e di merito, in ossequio al principio dell'unitarietà dell'azione amministrativa.

Di qui un'estesa funzione di vigilanza, quale controllo di legittimità, per la verifica della regolarità formale di tutte le delibere dei consigli e delle giunte, attribuita al Prefetto o al sottoprefetto (il governo fascista dapprima diede nuove funzioni alle sottoprefetture con decreto del 21 ottobre 1926 poi, con regio decreto legge n. 1 del 1927 le sopprese definitivamente), che si esprimeva con il visto di legittimità o l'annullamento. A questa si accompagnava un controllo tutorio, quale controllo di merito, demandato alle deputazioni provinciali (per i comuni) o allo stesso Prefetto (per le province), che si esprimeva attraverso l'approvazione, quale elemento necessario di integrazione dell'efficacia degli atti sottoposti a tale particolare regime (alienazione di immobili, titoli di credito, regolamenti, fiere e mercati, locazioni ultradecennali). A parte la considerazione che il sistema determinava talvolta la coincidenza tra controllore e controllato, ulteriore inconveniente dello stesso era che l'attività di controllo interveniva nel procedimento di formazione degli atti amministrativi, appesantendone e condizionandone l'*iter* e costituendo causa di una patologica lentezza dell'azione amministrativa. Un sistema rigido e penetrante protrattosi nel tempo immutato o quasi (salvo la sostituzione della Giunta Provinciale Amministrativa alla Deputazione), ulteriormente aggravato dal T.U. del 1934 n. 383 (dove il visto esecutivo subentrò al visto di legittimità, si attribuirono al Prefetto anche controlli di merito e fu introdotto l'annullamento straordinario del Capo del Governo senza limiti di oggetto e di tempo).

La nuova Costituzione del 1948 avrebbe dovuto segnare il passaggio dall'autarchia all'autonomia degli enti locali, come previsto dall'art. 5 ("La Repubblica... promuove le autonomie locali"), ma la sua attuazione, sul piano dei controlli, portò gli enti locali "da un asservimento agli interessi politici centrali a quelli periferici", forse aggravando e non attenuando gli inconvenienti, sempre lamentati, del precedente sistema (SANDULLI), sì da farli apparire quasi come enti dipendenti dallo Stato. In sostanza, permaneva in capo al governo centrale l'individuazione di cosa fosse legittimo e lecito nell'attività amministrativa degli enti locali e la disciplina delle forme in cui operare il controllo.

Tale situazione ostacolava lo sviluppo di istituzioni per le quali, invece, il dettato costituzionale aveva previsto criteri di funzionalità, praticità ed imparzialità.

Ma, la stessa Costituzione conteneva in sé qualche contraddizione, laddove agli artt.125 e 130 prevedeva espressamente l'istituzione di organi di controllo sugli atti e sull'attività delle regioni e degli enti locali (di legittimità e di merito).

Evidentemente il sistema dei controlli doveva rappresentare, nella visione del costituente, il controbilanciamento al principio innovativo autonomistico, introdotto tra i principi fondamentali della Carta. Ma su questa contraddizione (o bilanciamento) si inserì la legge di attuazione del tempo, la c.d. legge Scelba (10 febbraio 1953, n. 62) per intaccare il fragile modello autonomistico.

Intanto fu previsto un nuovo organo di controllo (il CO.RE.CO.), con il compito di esercitare sia il controllo di legittimità che quello di merito, con richiesta di riesame su atti di province e comuni, ma la sua operatività fu rinviata all'attuazione dell'ordinamento regionale, il che avvenne quasi 18 anni dopo, con il conseguente protrarsi in questo periodo, del precedente sistema, pure in parte modificato dalla legge n. 530 del 1947 (che, tra l'altro, aveva restituito il visto di legittimità e abolito il controllo tutorio del Prefetto). Inoltre il mantenimento della latitudine degli atti sottoposti al controllo, ereditata dal sistema previgente, perpetuò l'assoggettamento degli enti locali all'indirizzo politico - amministrativo centrale.

La situazione è venuta a modificarsi progressivamente solo a partire dagli anni novanta, quando il rapido susseguirsi delle leggi n. 142 del 1990 e n. 127 del 1997 ha portato ad un reale progresso sulla via di una piena esplicazione dell'autonomia degli enti locali. La prima infatti abrogava definitivamente i controlli di merito, riduceva gli atti sottoposti al controllo di legittimità, dava un nuovo più democratico assetto al CO.RE.CO. (composto ora da quattro membri eletti dal consiglio regionale oltre a quello governativo). La seconda, ispirata agli indirizzi di federalismo regionale della prima legge Bassanini, ha rappresentato certamente lo sforzo più avanzato per rompere il vecchio sistema.

Le principali novità sono state la drastica riduzione degli atti sottoposti al controllo (solo i regolamenti consiliari, esclusi quelli attinenti all'autonomia amministrativa e contabile, i bilanci e relative variazioni, il rendiconto della gestione) e la nuova disciplina dei controlli eventuali (a richiesta) e facoltativi (solo per le delibere di giunta). Tali leggi sono state trasfuse, con qualche adattamento e chiarimento, nell'attuale Testo Unico n. 267 del 2000, insieme alle modifiche introdotte dai decreti legislativi n. 29 del 1993 e n. 77 del 1995, con cui, in particolare, è stato introdotto il nuovo ordinamento finanziario e contabile in materia di enti locali. Ulteriore svolta si è avuta con la riforma delle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei Conti, operata dalla legge n. 20/1994, cui ha fatto seguito il D.Lgs. n. 286/1999, di riforma dei controlli interni nella P.A. Non si può non evidenziare l'incidenza che sugli enti pubblici ha avuto il progressivo affermarsi, nella legislazione degli anni novanta, della distinzione tra attività di indirizzo, di pertinenza degli organi politici, ed attività di gestione, riconosciuta di competenza degli organi burocratici (dirigenza), sviluppatasi a partire dal D.Lgs. n. 29/1993 e consolidatasi e rafforzata con il D.Lgs. n. 80/1998 (emanato a seguito di apposita delega contenuta nella legge n. 59/1997, c.d. Bassanini 1), fino a giungere al D.Lgs. n. 165/2001 e alla legge n. 145/2002.

Un'evoluzione normativa, quella sopra accennata, che ha teso a svincolare il ceto dirigente dal preesistente rapporto di vera e propria subordinazione gerarchica rispetto alla classe politica, introducendo un rapporto diverso, di direzione politica e, conseguentemente, ampliando l'ambito dei poteri e delle responsabilità dirigenziali.

Un'evoluzione che, sul piano concreto, ha sensibilmente ridotto negli enti locali il ricorso a deliberazioni degli organi collegiali (consigli e giunte), in passato chiamati ad esprimere la volontà degli enti attraverso un'enorme quantità di atti, determinando – anche grazie all'appesantimento derivante dai controlli preventivi di legittimità di cui si è accennato – un'azione amministrativa lentissima e certamente non degna di un paese civilmente evoluto.

Le innovazioni suddette (riduzione delle tipologie di atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità, responsabilizzazione del ceto dirigente e modifica nell'ordinamento finanziario e contabile) sono poi confluite nella legge n. 265/1999 (c.d. Napolitano-Vigneri) e, infine, nel D.Lgs. n. 267/2000, Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL).

Il definitivo declino dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali si è avuto con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sopravvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nell'ambito di una riforma che si è incentrata sul riconoscimento di una pari dignità di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato - tutti elementi costitutivi della Repubblica, secondo il dettato del nuovo art. 114 della Costituzione – non potevano più trovare spazio i controlli esterni di tipo tutorio di cui si è detto. Logica conseguenza è stata la loro abolizione.

2.2 I Controlli a seguito della riforma del titolo V della Costituzione

La legge Cost. n. 3 del 2001 ha profondamente innovato l'assetto istituzionale e, conseguentemente, ha modificato in radice il sistema dei controlli, abrogando espressamente, all'art. 9, il primo comma dell'art. 125, l'art. 130 Cost., nonché l'art. 124.

Fin dall'inizio, ancor prima della formale entrata in vigore della riforma, avvenuta a seguito dell'esito positivo del referendum confermativo, l'8 novembre 2001, la dottrina e gli operatori del settore si sono interrogati sulla sorte del sistema dei controlli.

A tale riguardo, si contrapponevano due tesi:

- quella secondo cui l'abrogazione dell'art. 130 Cost., avrebbe comportato la abrogazione implicita di tutta la normativa, statale e regionale, con la conseguente soppressione del CO.RE.CO e degli altri obblighi di legge;

- quella secondo cui, invece, si sarebbe solo operata la deconstituzionalizzazione della materia, il che non avrebbe escluso la possibilità di interventi di legge diretti a ridisciplinare i controlli.

Si deve osservare come il Costituente, alla fine della sua riforma “federalista” abbia ritenuto di disporre una serie di abrogazioni, tra cui quella dell’art. 130, insieme ad altri articoli della Costituzione, parimenti abrogati con l’articolo 9.

È utile quindi risalire al nucleo essenziale della riforma, che va individuato nella svolta federalista del Paese.

Fondamentale in questa ricostruzione è la modifica, solo apparentemente minimale, apportata, con l’art. 1, all’art. 114 della Costituzione: quasi mai la sostituzione di tre parole (La Repubblica “*si riparte in...*” con “*è costituita dai...*”) ha avuto effetti rilevanti quanto in questo caso.

La modifica costituzionale, quale disciplinata dal comma 2 del nuovo art. 114 viene a riempire di effettività la qualificazione di “enti autonomi”, già attribuita a Comuni e Province dagli articoli 115 e 128 Cost..

A cascata, sono stati quindi abrogati gli articoli 115 e 128, limitativi dell’autonomia locale, il 129, che qualificava gli enti anche organi di “decentramento statale e regionale” e l’art. 130, sui controlli di legittimità e di merito.

È evidente, invero, che il sistema dei controlli, quale realizzato nel corso della lunga storia sopra delineata, è del tutto incompatibile con la pari ordinazione e l’autonomia riconosciuta a tali istituzioni territoriali.

Il discorso, d’altronde, è analogo a quello riguardante le Regioni, per le quali, con l’abrogazione degli articoli 124 e 125 (primo comma), sono venuti meno, nell’ottica federalista, il Commissario del Governo e i controlli di legittimità e di merito.

Come si vede, l’art. 9, secondo comma, che abroga tutte (e solo) le norme sopracitate, trova così la sua piena e coerente ragione logico-giuridica.

2.3 Controlli esterni sugli atti

I controlli di legittimità necessari, previsti nell’attuale testo unico, sugli atti dei Comuni e delle Province devono intendersi abrogati *in toto*, non essendo più compatibili con il nuovo assetto istituzionale. Tale soppressione d’altronde conclude il lungo *iter* che ha portato, nell’ultimo decennio, al graduale svuotamento di questo tipo di controllo, al punto che la norma costituzionale è stata intesa anche come diretta a dare copertura al drastico ridimensionamento dei controlli già operato dalla legge n. 127/97.

Il Governo, su proposta del Ministro per gli Affari Regionali, ha del resto, prontamente preso atto che a decorrere dall’8 novembre 2001 era cessato l’obbligo per Comuni e Province di inviare gli atti al CO.RE.CO.

Ma con i controlli suddetti sono stati travolti anche gli organi preposti agli stessi, non avendo senso una loro, sia pur mutilata, sopravvivenza.

Coerentemente con tale impostazione deve altresì escludersi la possibilità che controlli analoghi possano essere ripristinati dalle Regioni, con proprie leggi, stante il loro contrasto con la *ratio* della riforma. Dottrina e giurisprudenza (soprattutto la Corte

Costituzionale) sono state poi concordi nel ritenere che, per effetto della soppressione dell'art. 130 Cost, dovessero considerarsi abrogati il succitato art. 126 (relativo al controllo c.d. necessario che la Regione doveva svolgere su certi atti), gli artt. 128, 130, 131, 132, 133 e 134 (che prevedevano e regolavano i CO.RE.CO) ed infine l'art. 127 (attinente al controllo c.d. eventuale che la Regione era chiamata a svolgere se attivata o per iniziativa della giunta o per iniziativa delle minoranze).

Per la tutela delle minoranze consiliari e limitatamente alle illegittimità denunciate appaiono interessanti le eventuali attribuzioni del difensore civico comunale (ora solo provinciale *rectius* territoriale *ex lege* 23/12/2009 n. 191 art. 2, comma 186), da intendersi come una forma di assistenza agli eletti ed ai comuni cittadini a garanzia dei diritti individuali o collettivi.

Il controllo facoltativo, attivato dalla Giunta (anche nei confronti di delibere consiliari) ha seguito le sorti dei controlli necessari di legittimità, di cui condivideva finalità e procedure.

Infine, anche il controllo di legittimità richiesto dal Prefetto (art. 16, comma 1-*bis*, legge n. 55 del 1990) non ha potuto più operare nelle forme originarie essendo venuto meno l'organo preposto a tale controllo.

Attualmente, quindi, di tutto il Capo I possono ritenersi ancora efficaci solo quattro norme (segnatamente, gli artt. 135-138).

L'articolo 135 TUEL vigente prevede che il Prefetto – nell'esercizio dei suoi poteri o di quelli a lui delegati dal Ministro dell'Interno – può infatti richiedere ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge in due specifiche ipotesi: 1) quando vi è fondato motivo di ritenere che esistano tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nelle attività di realizzazione di opere e lavori pubblici; 2) quando sia necessario assicurare il regolare svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni.

La *ratio* della disposizione in commento, che rientrava tra quelle da rivedere in base alla delega, di cui alla legge n. 131/2003, ormai scaduta, si ispira all'esigenza di tutela della pubblica sicurezza trovando fondamento in una legislazione di carattere emergenziale (art. 15, d.l.13 maggio 1991 n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203) che ha modificato l'articolo 16 legge 19 marzo 1990, n. 55. Il Consiglio di Stato, Sez. I (26-11-2003 n. 1006/03) si è espresso nel senso che l'intervento del Prefetto configura un controllo esterno dell'amministrazione statale ma è espressione di un potere indirizzato alla salvaguardia di interessi fondamentali inerenti all'ordine e sicurezza pubblica riservati allo Stato *ex* articolo art. 117, comma 2, lettera h), Cost.; rimane pertanto il modello procedimentale anche se l'abrogazione dell'art.130 cost. ha fatto venir meno il mezzo per l'esercizio di detto potere, ossia il controllo di legittimità del CO.RE.CO. L'effettività della norma va pertanto garantita mediante le modalità previste per il controllo interno di cui all'art. 147, comma 1, lett. a), ovvero, in assenza di tale sistema di controllo, mediante la richiesta ad opera del Prefetto, di un motivato riesame dell'atto da parte dell'organo che lo ha

emesso. In ogni caso non vi è obbligo degli enti locali di un inoltro indifferenziato degli atti di cui all'art. 135 essendo stato espunto dall'ordinamento il controllo di legittimità di cui all'art. 130 cost.; l'acquisizione dovrà avvenire a cura del Prefetto secondo il suo prudente apprezzamento in base ad elementi o informazioni in suo possesso ovvero in relazione a particolari situazioni locali.

La Corte Costituzionale (sent. 1 dicembre 2006 n. 397) ha chiarito che le leggi regionali, intervenendo in materia di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi degli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 commi 1 e 2, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti territoriali minori, può prevedere anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi (vedi anche sent. n. 43 del 2004); in tal caso la legge regionale deve apprestare congrue garanzie procedurali in conformità al principio di leale collaborazione, non a caso espressamente richiamato anche dall'art. 120, comma 2, ult. p, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dette garanzie procedurali, assicurate dalla previsione di idonee forme collaborative, devono essere osservate anche quando venga in rilievo un'attività interamente vincolata nel contenuto.

Meccanismo simile si rinviene nell' ipotesi, disciplinata dall'art. 137 TUEL che prevede l'intervento sostitutivo del Governo nel caso in cui l'ente locale risulti inadempiente ad una propria funzione e sebbene invitato a provvedere entro congruo termine mediante diffida ad adempiere continui a ritardare od omettere di compiere l'atto. Tale ipotesi si rinviene in particolare nel caso in cui l'ente locale espone lo Stato italiano ad una infrazione alle norme comunitarie ovvero provoca un pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali (art.137).

Ulteriore ipotesi è quella dell'annullamento straordinario di cui all'art. 138. Il Governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, ha facoltà di annullare – in determinati casi - gli atti degli enti locali viziati da illegittimità. Tale annullamento, avente carattere eccezionale, avviene (d'ufficio o su denuncia) sentito il Consiglio di Stato e con decreto presidenziale. Secondo il Cons. Stato, Ad. Sez. prima (16 marzo 2005, n. 9771/04) l'annullamento previsto dalla disposizione in commento è compatibile con le prerogative riconosciute dalla riforma del Titolo V agli enti locali; il potere non può essere indeterminato ma va esercitato salvaguardando le prerogative degli enti locali costituzionalmente garantite ed il collegamento ad interessi tutelati sotto il profilo costituzionale quali la tutela dell'unitarietà dell'ordinamento.

Anche il controllo sugli organi degli enti locali va esaminato alla luce della riforma del Titolo V.

La dottrina è concorde nel ritenere che questo tipo di controlli sia di competenza esclusiva dello Stato, perché materia accessoria a quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione ("legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane"). Ne discende che i controlli sugli organi

(individuati dagli artt. 141, 142 e 143 TUEL) non sono stati intaccati per effetto dell'abrogazione dell'art. 130 Cost.

2.4 I controlli interni

Con riferimento alla riforma del Titolo V, è chiaro che si è ormai giunti ad un riconoscimento più incisivo della facoltà degli enti locali di articolare i diversi modelli di controllo, con conseguente dilatazione del sistema di controlli "interni".

Recita infatti l'art. 147 che "Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a: 1) garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa; 2) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati; 3) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale; 4) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti".

Di particolare rilievo, come "controllo interno", è di certo il controllo di gestione che tuttavia trova trattazione nel TUEL solo successivamente, all'art. 196, con una collocazione sistematica completamente diversa (siamo infatti nella parte II del testo unico, dedicata all'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali). Il controllo di gestione costituisce, in particolare, una specialissima procedura che gli enti locali eseguono secondo le modalità stabilite non solo dal TUEL, ma (soprattutto) dai propri statuti e regolamenti di contabilità (ancora una volta, pertanto, in pieno ossequio della autonomia normativa ed organizzativa loro riconosciuta).

Detta procedura ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale di province, comuni, comunità montane, unioni dei comuni e città metropolitane; viene svolta con una cadenza periodica predefinita dal regolamento di contabilità dell'ente in questione ed è destinata a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati nonché – attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e servizi offerti – la funzionalità dell'organizzazione dell'ente.

2.5 I controlli della Corte dei Conti

In base all'articolo 148 del TUEL, la Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione degli enti locali ai sensi della legge n. 20 del 1994 (la legge, cioè, che disciplina il controllo della Corte dei Conti su tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi i Ministeri).

Questo tipo di controllo mira a conoscere non tanto la legittimità del singolo atto o dell'agire amministrativo (quindi, non è semplicemente un controllo su atti od organi),

quanto piuttosto (e soprattutto) del risultato dell'azione amministrativa. In altri termini, si valuta il buon andamento in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, nel dettare norme di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, dispone che "... le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, ... la sana gestione finanziaria degli enti locali...". La Corte dei conti, pertanto, viene chiamata a colmare il vuoto determinatosi per effetto della novella costituzionale del 2001, nel dominio del raccordo extragiudiziale tra l'attività di rilevanza finanziaria svolta dagli enti locali e l'ordinamento giuridico della Repubblica. L'esperienza maturata dopo l'entrata in vigore della citata legge n. 131, ha indotto il legislatore ad un intervento che ha esplicitato e portato in evidenza un concetto già *in nuce* nel sistema vigente, vale a dire che il controllo della Corte dei conti sugli enti locali, sia per la natura collaborativa, che lo limita ma nel contempo lo consegna ad una visione culturale e funzionale avanzata, sia per la scontata consapevolezza della enorme dimensione della platea delle gestioni interessate, può realizzarsi appieno attraverso un'attività di accertamento e valutazione che si avvalga delle verifiche degli organi di revisione contabile degli enti.

Al riguardo deve darsi risalto alla legge 23 dicembre 2005, n. 266 che, sul piano formale e procedimentale, ha prodotto l'innovazione della "specificata pronuncia" della sezione regionale di controllo (art. 1, comma 168). Innovazione particolarmente significativa, sia per il contemplato collegamento, ancorché non esclusivo, con la relazione dell'organo di revisione, sia per lo stimolo che ne deriva nel senso dell'attenzione alla tempestività e puntualità dell'intervento sull'assemblea elettiva, sia nel senso dell'accentuazione del controllo sotto il profilo della regolarità contabile.

Merita altresì grande rilievo il fatto che la legge n. 266, introduce l'innovazione fondamentale dell'istituzionalizzazione del collegamento sinergico tra la sezione regionale di controllo e l'organo di revisione economico-finanziaria proprio del singolo ente. Il sistema fondato dalla legge n. 131 e dai citati commi della legge n. 266 induce a ravvisare la necessità di un vero e proprio monitoraggio delle gestioni degli enti locali, finalizzato alla tempestiva individuazione di segnali di criticità utili ad indirizzare in modo mirato le verifiche delle sezioni regionali.

Si può dire che il legislatore mira ad ottenere essenzialmente un'azione di prevenzione chiamando le sezioni regionali ad una funzione di ausilio alle assemblee elettive. Talché la vera sanzione o misura che può derivare dal controllo sta nella trasparenza realizzata e nella consapevolezza acquisita a livello di opinione pubblica e di corpo elettorale.

Il compito assegnato alla Corte è indubbiamente arduo, anche perché l'oggetto del controllo non è rigidamente inquadrabile in tipologie predeterminate, riguardando la gestione di enti a fini generali, e non omogenei quanto a caratteristiche demografiche, economiche e sociali.

2.6 I controlli *de iure condendo*: La Carta delle Autonomie

In data 19 novembre 2009 è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il nuovo disegno di legge che va a modificare il decreto legislativo n. 267/2000 (testo unico degli enti locali) ridisegnando complessivamente il sistema delle autonomie locali, in armonia con la riforma federalista in vigore dall'aprile scorso, tale disegno è attualmente all'esame delle competenti commissioni parlamentari. Approvato con modificazioni rispetto al testo del proponente dalla Camera dei Deputati il 30 giugno 2010, è stato assegnato alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato (A.S. n. 2259) in sede referente, al cui esame tuttora (febbraio 2011) si trova.

Il provvedimento in attuazione del titolo V della Costituzione e in linea con l'autonomia finanziaria e tributaria stabilita dal federalismo fiscale, prevede, tra l'altro, il potenziamento dei controlli di tipo amministrativo, finanziario e contabile. Si precisa, ad ogni buon conto, che l'art. 2, comma 186 della legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010), così come modificata dalla legge n. 42/2010, ha già introdotto parte delle modifiche normative previste dall'art. 18 del disegno di legge in parola.

In particolare, per quanto concerne il potenziamento dei controlli, già l'articolo 1 "Finalità e oggetto" al comma 3 lettera e) prevede la "modifica delle norme relative ai controlli negli enti locali, al fine di assicurare la piena responsabilizzazione degli amministratori e dei dipendenti". Mentre è l'art. 24 "Disposizioni in materia di controlli negli enti locali" a novellare numerose disposizioni del Testo Unico degli enti locali, infatti, a) amplia il numero dei casi in cui alle proposte di deliberazione sottoposte alla Giunta e al consiglio deve essere allegato il parere del Capo della ragioneria (comma 1); disciplina il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo strategico, i controlli sulle società partecipate e il controllo sugli equilibri finanziari (comma 2); apporta alcune modifiche ai principi in materia di contabilità (comma 3), alla disciplina del Piano esecutivo di gestione (comma 4) e al controllo di gestione (commi 5 e 6).

I controlli interni, pertanto, si avviano verso una nuova stagione tesa al miglioramento complessivo delle performance degli enti locali.

3. IL CONTROLLO SUGLI ORGANI

3.1 Cenni generali

Si è già avuto modo di accennare che la limitazione dell'effetto soppressivo - conseguente all'abrogazione dell'art. 130 Cost. - al solo controllo esterno sugli atti delle autonomie, ha definitivamente confermato il permanere dei controlli sugli organi - sia nelle fattispecie dissolutorie dell'intero consiglio (artt. 141 e 143 TUEL) sia in quelle riferite ai singoli amministratori (art. 142) - quali atti di esclusiva competenza statale, a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento. In tal senso militerebbe l'ordine del giorno approvato dalla prima Commissione Affari Costituzionali del Senato nella seduta del 13 maggio 2003 che, delimitando l'ambito dell'effetto abrogativo dell'art. 130 Cost., impegnava "il Governo a tener conto che le disposizioni in vigore relative al controllo sugli enti locali che dovranno essere mantenute ferme sono esclusivamente quelle rimaste in vigore dopo l'avvenuta abrogazione dei previgenti artt. 125 e 130 della Costituzione e dunque ad evitare la reintroduzione dei controlli preventivi esterni sulla legittimità degli atti amministrativi degli enti locali". Quelle sugli organi però - seppure confermate dall'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131- costituiscono "forme di controllo per così dire eccezionali, circoscritte ad ipotesi limite di disfunzionalità degli organi monocratici o collegiali degli enti locali" che vanno comunque rilette alla luce dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione introdotti dalla legge di riforma del titolo V della Costituzione nella regolamentazione del raccordo tra i vari livelli istituzionali di governo.

Il fondamento della competenza statale, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, andrebbe rinvenuto nell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. in quanto tali interventi afferirebbero alla disciplina degli organi di governo e dei sistemi elettorali degli enti locali, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, anche se non mancano orientamenti che li ancorano all'art. 120, comma 2, Cost. Tale norma, come noto, fonda un potere statale di chiusura nei rapporti Stato-autonomie territoriali, dal carattere "straordinario e aggiuntivo" rispetto ad altre ipotesi di poteri sostitutivi tra diversi livelli di governo, idoneo dunque a fronteggiare le "emergenze istituzionali" elencate nello stesso art. 120 ed espressione a loro volta di valori e principi affidati alla responsabilità finale dello Stato *ex art. 5 Cost.* (Corte cost. n. 43/2004).

Le tipologie di controllo previste al Capo II del titolo VI del TUEL sono essenzialmente due: scioglimento dei consigli comunali e provinciali (art. 141 e 143 TUEL), e rimozione dei singoli amministratori locali (art. 142).

Oltre ad esse tuttavia ulteriori forme di controllo sugli organi possono rinvenirsi nella previsione di poteri ispettivi del Prefetto per accertare il regolare funzionamento dei servizi di competenza statale, attribuiti al Sindaco in qualità di ufficiale di governo nonché nel potere del Prefetto *ex art. 273, comma 5, TUEL* di inviare appositi commissari presso gli enti locali per compiere atti obbligatori per legge in caso di ritardo o inadempimento da parte degli organi ordinari.

3.2 Lo scioglimento del consiglio

Con riferimento all'art. 141 le ipotesi dissolutorie del civico consesso - elencate secondo un criterio scalare di gravità - attengono in primo luogo (lett. *a*) a comportamenti attivi *contra legem* posti in essere dall'organo che fanno venir meno la sua "*legitimatio ad officium*" e ne determinano la sostanziale estromissione con sostituzione totale da parte di un organo straordinario:

1. compimento di atti contrari alla Costituzione, laddove la portata pratica della previsione può essere ancorata all'elaborazione dottrinale formulata per l'omologa ipotesi inerente i consigli regionali (art. 126 Cost.). In proposito si è ritenuto che gli atti censurati debbano manifestare la volontà del consiglio di opporsi ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quali la democraticità, la rappresentatività, l'uguaglianza o sostanziersi nello "sconfinamento dal proprio ambito costituzionale di competenza";
2. gravi e persistenti violazioni di legge, da imputarsi all'organo collegiale nel suo complesso e non a singoli suoi componenti. In particolare la violazione, quale inosservanza di un obbligo assoluto di *facere* si definisce grave ove si rifletta direttamente sulle posizioni giuridiche dei cittadini, comprometta la funzionalità dell'ente locale o attenti alla funzionalità complessiva del sistema dei pubblici poteri interferendo nella sfera di altri soggetti pubblici; ai fini della persistenza rileva invece l'inadempimento ad una diffida espressa inoltrata dall'autorità governativa che si configura quale strumento ordinario di accertamento della violazione ed al tempo stesso quale atto introduttivo del procedimento sanzionatorio. La casistica, difficilmente configurabile in via preventiva, oltre all'ipotesi classica della mancata approvazione del bilancio, potrebbe ricomprendere le situazioni in cui il consiglio deliberi ingiustificate discriminazioni nell'accesso dei cittadini ai servizi pubblici essenziali (si pensi ad esempio alla limitazione del diritto all'istruzione obbligatoria solo in favore di determinate categorie di minori).
3. gravi motivi di ordine pubblico: la prassi applicativa della norma ha preso in considerazione, oltre alle situazioni di turbativa materiale, anche i casi di turbativa potenziale, allorquando l'accertata presenza in consiglio di un numero determinante di soggetti legati alla delinquenza organizzata o comune comporti il rischio reale ed attuale del perseguimento di fini illeciti, pregiudizievoli per i legittimi interessi della comunità locale. Prima dell'entrata in vigore dell'art. 15-*bis* della l. 55/90 tale disposizione è stata utilizzata per sciogliere i consigli inquinati da infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Nella lettera *b*) del medesimo articolo le ipotesi di scioglimento vengono invece raggruppate secondo un criterio effettuale che dà rilievo non tanto al comportamento degli amministratori, quanto piuttosto alle sue conseguenze in termini di impossibilità di funzionamento degli organi o dei servizi. Vi rientrano in particolare :

1. eventi che incidono sul *munus publicum* (rimozione o decadenza) o sulla vita privata (impedimento temporaneo, decesso) del capo dell'amministrazione; tale

previsione è strettamente correlata alla legge n. 81/1993 che, introducendo l'elezione diretta del Sindaco, ha altresì creato, sin dalla nascita della consiliatura, un rapporto inscindibile tra il Sindaco ed il presidente della provincia ed i rispettivi consigli, tant'è che la stessa composizione dell'organo collegiale, attraverso un complesso sistema di collegamenti tra le liste, è condizionata dalla competizione per l'elezione dell'organo monocratico. Di conseguenza le vicende che comunque interrompono il corso della carica pubblica primaria comportano inevitabilmente il travolgimento dell'intero sistema di governo dell'ente locale. Nelle citate ipotesi tuttavia non si fa luogo alla nomina di un organo straordinario ma, in virtù della cd. *prorogatio*, i vecchi colleghi restano in carica sino all'elezione del nuovo consiglio e del nuovo Sindaco o presidente della provincia, le cui funzioni vengono svolte, nelle more, dal vice Sindaco o vicepresidente, i quali, con l'entrata in vigore del TUEL, vanno nominati obbligatoriamente (art. 46). In precedenza infatti non sono mancati casi in cui il decesso del Sindaco, intervenuto in assenza della nomina del vice Sindaco, ha comportato la necessità della nomina di un commissario straordinario che si è ritrovato a dover convivere tra evidenti difficoltà con l'apparato politico locale (si pensi a quanto verificatosi alla fine degli anni 90 in provincia di Napoli, presso il comune di Bruscianno, laddove la differenza sostanziale nell'approccio alle situazioni tra l'organo politico e quello straordinario comportò non pochi problemi di governabilità, anche con riferimento alla struttura burocratica dell'ente, poi risolti con le dimissioni dei consiglieri e l'innesto nell'organo straordinario della pienezza dei poteri di governo).

2. dimissioni del Sindaco o del presidente della Provincia, la cui operatività è tuttavia subordinata al decorso di un congruo termine (20 gg. dalla presentazione al consiglio) necessario a verificare la sussistenza di spazi di manovra utili a ricompattare la maggioranza di governo o non invece l'esistenza di una consolidata volontà politica di giungere al rinnovo dell'organo consiliare.
3. dimissioni cd. "*ultra dimidium*" dei consiglieri; in questa ipotesi, all'esito delle numerosissime controversie insorte, causa la generica formulazione dell'art. 38 TUEL, è intervenuta la legge n. 140/2004 che ha previsto la sussistenza di una serie di requisiti formali (contestualità della presentazione, registrazione al protocollo secondo l'ordine di presentazione, necessità di delega autenticata non anteriore a cinque giorni nel caso di deposito per interposta persona, etc.) a sottolineare la rilevanza degli effetti connessi a questa manifestazione di volontà e la necessità che essa rappresenti "la volontà concordata ed inequivocabile della maggioranza indicata dalla legge di provocare lo scioglimento del consiglio comunale" (Consiglio di Stato, IV sezione, n. 5368 del 5 ottobre 2005). Nella prassi questa fattispecie ha sostituito quasi integralmente l'altra e più complessa ipotesi di scioglimento prevista all'art. 52 comma 2, concernente la mozione di sfiducia, laddove il dissenso politico nei confronti dell'attività del Sindaco deve manifestarsi attraverso un atto motivato

proposto da una maggioranza qualificata (2/5 dei consiglieri) e votato per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il civico consesso.

4. riduzione dell'organo assembleare alla metà dei componenti del consiglio per impossibilità di surroga. In tale ipotesi viene in rilievo esclusivamente un difetto funzionale dell'organo assembleare la cui compagine per l'impossibilità di procedere alla surroga, dovuta a qualsivoglia causa (indisponibilità dei designati, impossibilità di contattarli nel termine dei 10 gg., etc.) si riduce numericamente al di sotto della soglia minima entro la quale possa dirsi conservata la sua funzionalità in uno alla sua fisionomia, così come espressa dalla volontà del corpo elettorale.

Nella lettera c) della norma in commento vengono invece in rilievo inadempimenti ad obblighi fondamentali del consiglio che qualificano l'attività di governo ed incarnano il "contratto" che l'apparato politico dell'ente assume nei confronti dei cittadini. Si fa riferimento innanzi tutto alla mancata approvazione del bilancio nei termini di legge, cui si aggancia l'omologa previsione dell'art. 193 TUEL concernente la mancata adozione della delibera attestante il permanere degli equilibri di bilancio; in entrambe le ipotesi il legislatore ha codificato dettagliatamente le procedure che l'autorità tutoria deve porre in essere per accertare l'incapacità del consiglio di esprimere la maggioranza qualificata necessaria per l'approvazione dei documenti contabili (nomina commissario *ad acta* ad opera del CO.RE.CO, predisposizione schema di bilancio, successiva approvazione da parte del consiglio).

Il funzionamento del meccanismo è stato ovviamente messo in crisi dall'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione e dalla conseguente abrogazione dell'organo regionale di controllo. Nelle more che gli statuti disciplinano specificamente le fasi dell'intervento sostitutivo, a partire dall'esercizio finanziario 2002 un decreto legge, riproposto con cadenza sistematica sino al corrente anno, e infine convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42, ha affidato al Prefetto la nomina del commissario *ad acta*, previa diffida notificata ai consiglieri, con la quale si assegna un termine (non superiore a 20 giorni) decorso infruttuosamente il quale il commissario va a sostituirsi all'organo inadempiente e contestualmente si avvia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

Sempre nell'ambito degli inadempimenti in materia finanziaria si collocano le ulteriori previsioni di cui agli artt. 244 (omissione della delibera di dissesto) e 259 TUEL (inosservanza del termine per la formulazione, dopo la delibera di dissesto, dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o per la risposta ai rilievi formulati dalla Commissione centrale per la finanza locale) cui pure si ricollega la sanzione dello scioglimento, laddove ancora ha inciso in maniera determinante la riforma costituzionale del 2001 che, prevedendo una maggiore autonomia degli enti nella gestione della finanza locale, pur se temperata dai meccanismi di solidarietà del cd. "federalismo fiscale", ha comportato il passaggio ad un sistema in cui l'ente è chiamato a rispondere in prima persona del modo in cui acquisisce e gestisce le risorse a sua disposizione. In tale logica va letto l'intervento normativo effettuato con la legge finanziaria del 2003 che ha cancellato tutte le norme del Titolo VIII del TUEL che

prevedevano l'assunzione a carico dello Stato di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento.

L'art. 32, comma 7, della legge 24 novembre 2003, n. 326 ha introdotto nella formulazione dell'art. 141 la lettera *c-bis* che, nei comuni con popolazione superiore ai 1000 abitanti, sanziona con lo scioglimento del consiglio l'inadempimento all'obbligo di adozione degli strumenti urbanistici generali. Si tratta anche qui di atti fondamentali attraverso i quali si esplica la funzione di indirizzo tipica del consiglio: in particolare, essi tendono a definire l'assetto del territorio e gli obiettivi del suo futuro sviluppo, i cui criteri sono destinati a vincolare il Sindaco, gli assessori, ma anche i dirigenti ed i responsabili dei servizi.

3.3 La procedura di scioglimento

In tutti i casi di scioglimento la procedura si apre con un rapporto del Prefetto, il quale, nella sua funzione di raccordo tra lo Stato ed il sistema delle autonomie, rappresenta al Ministro dell'Interno la vicenda specifica della singola realtà territoriale che, integrando gli estremi di una delle ipotesi sopra indicate, è idonea a condurre alla dissoluzione dell'organo assembleare.

Qualora sussistano motivi di grave ed urgente necessità può già in questa fase disporre la sospensione del consiglio per un periodo non superiore a 90 giorni e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

Il ministero, preso atto di quanto comunicato dal Prefetto, predispone la proposta di scioglimento, ove vengono indicati i motivi della determinazione, sulla scorta della quale viene poi adottato il relativo decreto a firma del Presidente della Repubblica. Tale decreto, comunicato immediatamente al Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, nomina anche il commissario straordinario (nell'ipotesi in cui vi sia stata sospensione coincide di solito con quello prefettizio) cui vengono di solito conferiti i poteri di tutti gli organi di governo locali (Sindaco, consiglio e giunta), che è chiamato a reggere le sorti dell'ente sino al rinnovo delle consultazioni.

La legge n. 120/1999 ha individuato un unico turno elettorale che cade tra il 15 aprile ed il 15 giugno di ogni anno cui partecipano tutti gli enti in scadenza ordinaria nonché quelli per i quali l'evento dissolutivo degli organi si sia verificato entro il 24 febbraio; tale previsione - che ha eliminato qualsiasi discrezionalità nella determinazione della durata del periodo di commissariamento - conosce, come si dirà più diffusamente in seguito, un'unica eccezione introdotta recentemente con la legge n. 94 del 15 luglio 2009 che, a proposito degli scioglimenti *ex art. 143*, prevede la possibilità di istituire nuovamente un turno straordinario.

3.4 Rimozione e sospensione di amministratori locali

L'art. 142 TUEL disciplina invece le ipotesi in cui i singoli amministratori, avendo dato prova di indegnità rispetto al mandato fiduciario loro conferito dagli elettori, vengono

esclusi dalla titolarità dell'ufficio rivestito. In particolare la rimozione consegue al compimento di atti contrari alla costituzione, a gravi e persistenti violazioni di legge, a gravi motivi di ordine pubblico.

Valgono al riguardo le stesse considerazioni già svolte in relazione alle analoghe previsioni riferite allo scioglimento del consiglio comunale. Il comma 1 dell'articolo riprende puntualmente il testo dell'art. 40 della legge 142/90 che, innovando rispetto alla normativa previgente, ampliava la casistica ma soprattutto il novero dei destinatari dei provvedimenti sanzionatori in parola, estendendola a tutti gli amministratori degli enti locali, così come definiti dall'art. 2 del TUEL, ad esclusione unicamente dei rappresentanti delle comunità isolate e delle unioni di comuni.

Con il D.L. n. 172/2008, convertito nella legge 30 dicembre 2008, n. 210, all'art. 142 è stato aggiunto il comma 1-*bis* che prevede un'ulteriore ipotesi di rimozione del Sindaco, degli assessori, dei consiglieri e dei presidenti delle province in caso di grave inosservanza degli obblighi di legge posti a loro carico in materia di gestione dei rifiuti. Seppure la disposizione sia stata emanata nel periodo in cui la regione Campania versava in uno stato di grave emergenza nel settore dei rifiuti, la sua portata applicativa è estesa a tutte le aree in cui nella stessa materia dovesse venir riconosciuta la situazione di emergenza ai sensi della legge n. 225/92 istitutiva del servizio nazionale di protezione civile.

Tale disposizione ha trovato la sua prima applicazione nel decorso mese di luglio in un comune della provincia di Caserta laddove la rimozione del Sindaco e lo scioglimento del consiglio comunale sono conseguiti all'inadempimento dell'amministrazione locale all'obbligo di inviare alla Provincia i dati relativi alla TARSU ed alla TIA (tariffa integrata ambientale) nonché la banca dati aggiornata sull'anagrafe della popolazione residente. Il relativo decreto presidenziale, adottato il 3 agosto 2010 è stato impugnato in data 13/9/2010 innanzi al TAR Lazio (tribunale competente alla luce della recente riforma della giustizia amministrativa) e pur mancando ancora una pronuncia giurisdizionale nel merito, i rilievi sollevati in sede di ricorso consentono comunque una iniziale riflessione su questa prima esperienza applicativa. La parte ricorrente assume innanzi tutto una sproporzione tra il comportamento contestatale e la portata degli effetti della misura sanzionatoria applicata; in particolare partendo dal carattere discrezionale del provvedimento di rimozione (confermato anche dal tenore letterale dell'art. 142) viene evidenziata:

- l'assenza di una attenta valutazione dei presupposti di fatto e di diritto da parte dell'autorità governativa che, nel caso di specie, avrebbe omesso di considerare come proprio l'amministrazione disciolta aveva posto in essere, nel tempo, una efficace politica di gestione in materia di rifiuti, raggiungendo una elevatissima percentuale di raccolta differenziata (60%) senza alcun aggravio fiscale in danno della popolazione.
- il mancato contemperamento degli interessi in gioco, in particolare a fronte dell'inadempimento ad un obbligo di comunicazione - finalizzato esclusivamente a consentire alle società provinciali subentranti di procedere in futuro alla riscossione dei tributi in materia di rifiuti- il provvedimento sanzionatorio adottato

avrebbe privato l'intera cittadinanza del diritto di essere amministrata dal soggetto eletto direttamente dai cittadini.

A tale riguardo non può non evidenziarsi che il tempestivo trasferimento dei suddetti dati alla Provincia non rispondeva solo ad una funzione meramente conoscitiva ma risultava fondamentale al fine soprattutto di consentire una adeguata programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da organizzarsi nel contesto provinciale (costituito da 60 comuni) entro i tempi ristrettissimi assegnati dalla legge n. 26/2010 e l'inadempimento dell'ente locale si era perpetrato per diversi mesi, ben oltre la scadenza del termine perentorio prescritto dalla cennata normativa.

Ma l'aspetto più interessante delle doglianze sollevate dal ricorrente attiene alla questione di costituzionalità della norma che ha introdotto l'obbligo contestatogli. Sostiene infatti la parte che il provvedimento legislativo n. 195/09 – convertito in legge n. 26/2010 - nel dettare, con esclusivo riferimento all'ambito regionale campano, un regime di competenze derogatorio in materia di programmazione ed organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, avrebbe:

1. operato una illegittima interferenza in materia riservata alla legislazione regionale, oltretutto al di fuori dello stato di emergenza (cessato formalmente il 31/12/2009), violando i principi costituzionali sanciti agli artt. 117 e 118 Cost.
2. leso le prerogative dei comuni cd. "virtuosi", pure presenti nel territorio campano, che nonostante l'impegno profuso sarebbero costretti a cedere le proprie funzioni all'amministrazione provinciale, al pari delle altre amministrazioni locali dimostrate poco efficienti.

Bisognerà comunque attendere le valutazioni conclusive del giudice adito per conoscere gli sviluppi eventuali della vicenda anche in sede costituzionale; allo stato infatti il ricorso è ancora pendente nel merito essendosi limitato il TAR del Lazio (sezione I), con ordinanza sospensiva n. 04157/2010 del 23 settembre 2010, a rigettare l'istanza cautelare per l'insussistenza del *periculum in mora*.

3.5 La procedura di rimozione

Diversamente da quanto previsto in occasione dello scioglimento dei consigli comunali, nella fattispecie di cui all'art. 142 il TUEL dispone che la destituzione dalla funzione avvenga con decreto del Ministro dell'Interno, previa segnalazione del Prefetto. Non è richiesta invece la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Ai sensi del comma 2 dell'articolo in commento, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale, il Prefetto può sospendere gli amministratori qualora sussistano motivi di grave ed urgente necessità. Tale decisione viene rimessa alla valutazione discrezionale del Prefetto e atteggiandosi quale misura cautelativa, di immediata applicazione a garanzia del ripristino della legalità violata, non richiede necessariamente la preventiva formalizzazione della proposta di rimozione.

Per quanto concerne invece l'ipotesi disciplinata al comma 1-*bis* dell'art. 142 la proposta di rimozione promana dal Sottosegretario di Stato delegato alla gestione

dell'emergenza, una volta spirato inutilmente il termine dal medesimo assegnato all'amministratore per l'adozione dei provvedimenti necessari.

La giurisprudenza si è più volte interrogata sulla riserva, nelle fattispecie in esame, del potere sanzionatorio in capo al Ministro dell'Interno anziché alla componente collegiale dell'organo governativo; la stessa Corte costituzionale ha sovente sottolineato come interventi surrogatori limitativi dell'autonomia regionale e degli enti locali necessitino di determinazioni politiche al massimo livello, non risolvendosi dunque in semplici meccanismi di garanzia della funzionalità amministrativa. Ciò è tanto più vero oggi, ove le modifiche ordinamentali intervenute fanno sì che l'intervento del potere statale (esercitato nel caso di specie dal Ministro dell'Interno) intacchi in maniera definitiva la sfera di autonomia di un altro soggetto istituzionale dotato di pari rango costituzionale. Il problema è stato in parte risolto dalla prassi amministrativa: infatti, laddove destinatario del provvedimento sanzionatorio è il Sindaco, poiché la sua rimozione travolge necessariamente la sorte del consiglio comunale, è spesso intervenuto un unico decreto presidenziale che ha prodotto entrambi gli effetti; tale prassi ha trovato conforto anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, che oltre a sottolinearne la conformità a criteri di ragionevolezza ed economicità, ha rilevato come "la determinazione presidenziale consegue in ogni caso ad una proposta ministeriale che comporta l'assunzione di responsabilità politica da parte governativa" (cfr. TAR Emilia Romagna, Bologna, I Sezione, 25 ottobre 2004, n. 3687; v. anche Cons. di Stato Ad. Gen. 10/6/1999, n. 9).

Ma, i dubbi sollevati da una parte della dottrina, all'esito delle modifiche costituzionali sopravvenute, riguardano altro profilo ancor più delicato, concernente in particolare l'opportunità di prevedere idonee garanzie procedurali in favore delle autonomie locali soprattutto laddove il procedimento di rimozione riguardi il proprio organo di vertice.

L'art. 142 infatti non prevede alcuna forma di partecipazione dell'ente locale e la giurisprudenza ha ritenuto di escludere anche l'applicazione dell'art. 7, legge 241/90: destinato a tutelare superiori esigenze dell'ordinamento generale l'atto di rimozione ha natura costituzionale e, trattandosi di "misura che esige interventi rapidi e decisi la mancata previsione della possibilità dell'interessato di intervenire nel corso del procedimento, anche in forma meramente collaborativa, non contrasta con alcun principio costituzionale" potendosi attivare tutti i rimedi giurisprudenziali del caso una volta intervenuta la rimozione (cfr. C. Cost. 103/93; Cons. di Stato, V sez., 10/02/2000 n. 736).

Tale assunto, tuttavia, maturato sotto la vigenza del precedente titolo V della Costituzione, va oggi riletto alla luce del principio di leale collaborazione sancito dalla Carta nel novellato art. 120, ma ritenuto dal giudice delle leggi principio cardine nei rapporti tra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Si è già avuto modo di accennare che con la sentenza n. 43/2004, nel definire i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, la Corte Costituzionale ha tradotto la leale collaborazione in congrue garanzie procedurali per l'autonomia territoriale minore alle quali vincolare l'esercizio del potere statale. In particolare – recita la pronuncia- "dovrà prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la

sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento". Orbene se per i poteri sostitutivi in senso stretto – riferiti ad inadempimenti di singoli atti obbligatori e quindi assai meno invasivi di quelli riconducibili alla disposizione in commento – la Corte richiede idonee garanzie procedurali in favore dell'ente locale, parte della dottrina ritiene che il potere di rimozione dell'organo di vertice non possa essere esercitato senza alcun rispetto del principio di leale collaborazione. E le eventuali argomentazioni correlate ad esigenze di celerità ed efficacia della misura repressiva – che lo stesso Consiglio di Stato ha richiamato per giustificare il mancato ricorso anche all'assai blando strumento della comunicazione *ex art. 7 legge 241/90* – potrebbero essere facilmente superate dalla previsione del comma 2 dell'articolo 142 che, attraverso il provvedimento prefettizio di sospensione, già attribuisce al potere centrale il mezzo con cui fronteggiare peculiari esigenze di celerità della misura repressiva. Di qui l'assunto circa la necessità di adeguate garanzie procedurali, magari snelle, con termini ravvicinati, ma comunque non del tutto pretermesse.

La questione si pone, invero, soprattutto nell'ipotesi di rimozione per atti contrari alla costituzione e per gravi motivi di ordine pubblico, atteso che nel caso di gravi e persistenti violazioni di legge – ai fini della stessa configurabilità della fattispecie - occorre sempre un formale richiamo all'osservanza delle norme ordinarie, a fronte del quale l'amministratore si renda responsabile di reiterate inadempienze.

4. IL CONTROLLO SUGLI ORGANI EX ART. 143 TUEL

4.1 Criminalità organizzata e governi locali

L'influenza della criminalità organizzata, specie di tipo mafioso, sulle amministrazioni locali è un dato incontestabilmente presente in Italia e, in alcune parti del territorio, assume i connotati della endemicità nonché quelli di un vero e proprio fenomeno culturale, sociale ed economico.

I dati acquisiti dall'esperienza storica dimostrano che la mafia, pur senza porsi finalità eversive dell'ordinamento democratico costituito, tende a sottrarre allo Stato il controllo del territorio, radicandosi nel tessuto sociale e nelle sue strutture nonché nelle attività economiche e produttive.

Per raggiungere questo scopo la mafia utilizza, in prima istanza, tutte le forme lecite per produrre ricchezza e per acquisire potere; poi mette in atto forme di intimidazione, più o meno esplicite e, come estrema *ratio*, ricorre a forme di violenza diretta o a forme "militari" di organizzazione e di intervento contro specifici obiettivi istituzionali o rappresentativi dell'agire democratico.

Il continuo tendere della mafia a "legalizzarsi" fa sì che essa acquisisca il controllo delle istituzioni democratiche dissimulando i suoi reali intenti e favorendo, di fatto, l'assetto di interessi ritenuto, di volta in volta, più congeniale alla consorteria criminale.

In particolare, la mafia cerca di incidere sull'organo politico delle amministrazioni locali poiché questo detiene il monopolio degli obiettivi dell'ente e lo fa, tendenzialmente, dall'esterno cioè senza prendervi parte ma esercitando forme di pressione o di vera e propria coazione. Laddove l'incidenza sull'organo elettivo non produca gli effetti sperati vengono "inseriti" uno o più candidati "sicuri" nelle liste per le elezioni.

Per altro verso, l'intervenuta modifica dell'ordinamento degli enti locali, che ha di fatto separato la gestione amministrativa dall'indirizzo politico, ha comportato, come corollario diretto, la possibilità di infiltrazioni e condizionamenti anche a carico della compagine amministrativa degli enti.

La mafia, dunque, si atteggia a contropotere locale e impone allo Stato di attivare poteri e strumenti che gli consentano di riappropriarsi della sua "sovranità" violata.

4.2 Lo scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni o condizionamento mafioso: breve *excursus* storico

Nell'ambito di tali poteri e strumenti quello più pregnante e significativo è lo scioglimento degli organi elettivi previsto dall'articolo 143 del TUEL; si tratta di una forma di controllo dello Stato sugli organi degli enti locali che si concretizza nella valutazione globale dell'operato di questi ultimi, svincolata dalla verifica dei singoli atti.

La sua introduzione nell'ordinamento è piuttosto recente ed è da ricondurre ad una fase di particolare recrudescenza del fenomeno mafioso.

La prima forma di prevenzione e repressione dell'infiltrazione della delinquenza di tipo mafioso si è avuta con la legge 19 marzo 1990, n. 55 che ha introdotto restrizioni al diritto di elettorato passivo ed alla capacità di assumere cariche nelle amministrazioni regionali e locali per coloro che fossero stati rinviati a giudizio per i delitti di associazione di tipo mafioso ovvero fossero stati sottoposti, anche provvisoriamente, ad una misura di prevenzione per appartenenza mafiosa. Successivamente la legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali ha previsto la possibilità di intervenire nei confronti dei singoli amministratori e di intere amministrazioni, per atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge, ovvero per gravi motivi di ordine pubblico.

Benché nulla fosse stabilito in merito alla fattispecie dell'infiltrazione o del condizionamento di organizzazioni mafiose, tuttavia la norma testimoniava la presa di coscienza del legislatore dei fenomeni della corruzione e della devianza dell'Ente dai fini istituzionali.

Vedevano la luce, quindi, in rapida successione il d.l. 13 maggio 1991 n. 152 convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203, che prevedeva il Collegio degli Ispettori e l'introduzione del potere del Prefetto di sottoporre a controllo le delibere delle Giunte in materia di contratti, nonché il d.l. 31 maggio 1991 n. 164, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 221, che, inserendo l'art 15 *bis* nella citata legge 55/1990, consentiva per la prima volta lo scioglimento degli organi collegiali in relazione alla specifica causa di infiltrazione e/o condizionamento da parte della criminalità organizzata.

Sulla base dell'esperienza maturata nei primi due anni dalla sua applicazione, tale disposizione veniva poi ritoccata due anni più tardi, con il d.l. n. 420/1993, reiterato e infine convertito nella legge n. 108/1994. Le modifiche introdotte (attribuzione alla Commissione straordinaria dei poteri del Collegio degli Ispettori di cui alla l. 203/91; possibilità di utilizzare personale amministrativo e tecnico di altre Amministrazioni anche in posizione di sovraordinazione; accesso privilegiato a finanziamenti e contributi delle Regioni e dello Stato per opere pubbliche e indifferibili nonché per fronteggiare gravi situazioni di disfunzione dei servizi; istituzione di un comitato di sostegno e monitoraggio c/o il Ministero dell'Interno; periodici incontri fra le Commissioni straordinarie, le associazioni e gli organismi socio-economici presenti nella realtà locale) tendono a individuare un punto di equilibrio tra la necessità di fornire strumenti più incisivi agli organi di gestione straordinaria e quella di ricostruire il tessuto sociale delle comunità interessate per tornare, alla fine, a una corretta dialettica democratica. L'obiettivo della norma, infatti, è quello di tutelare il diritto della collettività allo svolgimento democratico della vita amministrativa e di garantire il pieno dispiegamento dell'autonomia dell'Ente locale, ispirandosi ad una *ratio* di prevenzione sociale. La normativa originaria è stata quindi trasfusa senza modifiche nel D.Lgs. n. 267/2000, dove è inquadrata, dal punto di vista sistematico, nella parte dedicata al controllo sugli organi.

4.3 Lo scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni o condizionamento mafioso: natura giuridica dell'istituto e scrutinio di costituzionalità della norma

La prima evidenza che emerge dalla lettura delle norme sullo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi è la loro specialità rispetto a quelle che regolano i casi "ordinari" di scioglimento delle assemblee elettive previsti dall'articolo 141 del TUEL.

La natura speciale si inferisce, in particolare, dalla disciplina sostanziale e procedurale, estremamente articolata e dettagliata rispetto alle scarse previsioni degli articoli 141 e 142 del TUEL; dall'effetto "demolitorio di portata ampia"; dalla durata dello scioglimento (il commissariamento dura da dodici a diciotto mesi, prorogabili, solo una volta, fino a ventiquattro), giustificata dall'esigenza di evitare il riprodursi del fenomeno (cfr. Corte cost. n. 103/1993: "Il protrarsi degli effetti dello scioglimento può consentire di intervenire sul terreno del ripristino della legalità, e della creazione di condizioni nuove che permettano la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui si era voluto ovviare con lo scioglimento"); dall'estensione dell'applicazione della disciplina di tale tipo di scioglimento ai consorzi di comuni e province, agli organi delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali.

Infine, la specialità si connota di particolare evidenza nella prevalenza della disciplina dello scioglimento per infiltrazioni mafiose rispetto alle ipotesi c.d. ordinarie di scioglimento. Infatti, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 143, laddove ricorrano i presupposti per applicare entrambi i provvedimenti, e dunque ci sia una sorta di concorso delle diverse fattispecie, il Prefetto deve adottare la più incisiva misura prevista dalla norma in questione.

Si pone poi il problema della natura preventiva o sanzionatoria del decreto di scioglimento.

L'orientamento giurisprudenziale al riguardo muove dalle considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 103/1993 che delineavano la misura come provvedimento sanzionatorio nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale.

L'evoluzione successiva, tuttavia, ha portato la giurisprudenza amministrativa a distaccarsi da quell'orientamento e ad attestarsi sulla posizione opposta quella, cioè, della funzione sostanzialmente preventiva del provvedimento, essendo quest'ultimo finalizzato ad eliminare le situazioni in cui un ente locale sia assoggettato ad interferenze che ne alterino la capacità di conformare la propria azione ai canoni fondamentali della legalità e della trasparenza.

È stato evidenziato, infatti, che attribuire natura sanzionatoria al decreto di scioglimento significherebbe coinvolgere, in maniera indiscriminatamente punitiva, anche gli amministratori non collusi.

Il provvedimento, invece, è indirizzato non ai componenti dei consigli individualmente considerati (anzi, una delle finalità si rinviene proprio nella tutela degli amministratori dalle pressioni illecite di cui possano essere vittime) ma, come già detto, all'organo nel suo complesso anche laddove non emerga "l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata" (Cons. di Stato, sez. IV, 2 ottobre 2000, n. 5225).

La fattispecie, in sostanza, ha una natura preventiva-cautelare e di ripristino delle condizioni indispensabili per un corretto svolgersi del vivere sociale (Cons. di Stato, sez. IV, n. 4467/2004).

Un ulteriore profilo di interesse in ordine alla natura del provvedimento di scioglimento, anche ai fini della sottoposizione al sindacato del giudice amministrativo, è la sua qualificazione come atto politico o di alta amministrazione.

Soccorre, in proposito, la Corte Costituzionale che con la citata sentenza n. 103/1993 ha escluso che il decreto di scioglimento possa essere considerato un atto di natura politica, insuscettibile, ai sensi dell'articolo 31 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 (ora art. 7, comma 1, D.Lgs. 104/2010), di sindacato giurisdizionale in quanto libero nel fine.

Il provvedimento, dunque, costituisce un atto di alta amministrazione del quale il giudice amministrativo valuta la legittimità alla luce dell'effettiva "presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata" (Corte cost. n. 103/1993).

Lo scioglimento dell'intero organo elettivo da parte dell'autorità amministrativa e la sospensione del diritto di voto per l'elezione degli organi comunali per un periodo di tempo molto lungo anche in presenza di "elementi" insufficienti sia per la promozione dell'azione penale sia per l'adozione delle misure preventive, ha fatto da molti revocare in dubbio la legittimità costituzionale della norma di cui all'articolo 143.

È stato infatti ritenuto che la fattispecie normativa fosse eccessivamente generica ed indeterminata e che producesse una ingiustificata compressione di principi fondamentali del nostro ordinamento quali quello di democraticità e di autonomia degli enti locali.

La norma, tuttavia, ha superato lo scrutinio di costituzionalità effettuato dal giudice delle leggi che ha qualificato lo scioglimento in questione come un rimedio eccezionale, estrinsecazione di un potere straordinario posto a tutela della funzionalità e della legalità dell'ente locale.

L'aspetto qualificante delle autonomie, costituito dalla rappresentatività degli organi di amministrazione, è stato dalla Corte ritenuto "cedevole" rispetto alla necessità di assicurare l'ordinato svolgimento della vita delle comunità locali.

L'esercizio di quel potere straordinario è previsto, come legittimo, nella ricorrenza di talune situazioni tra loro alternative: i collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata; le forme di condizionamento degli amministratori. Tuttavia deve sempre risultare che l'una o l'altra di tali situazioni compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle

amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati ovvero che le predette situazioni risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Le necessità sottese all'istituto giustificano, quindi, il forte avanzamento del livello di prevenzione rispetto alle interferenze malavitose sul funzionamento dell'ente.

La Corte ha ritenuto che non sia irragionevole nemmeno la durata dello scioglimento per un periodo più lungo rispetto a quello indicato per le altre ipotesi di dissoluzione dell'ente, non legate al fenomeno della criminalità.

Il protrarsi degli effetti dello scioglimento consente, infatti, il ripristino della legalità, l'eliminazione degli effetti prodotti dall'inquinamento criminoso e la creazione di condizioni nuove che permettano la ripresa della vita amministrativa dell'ente al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui era voluto ovviare con lo scioglimento.

4.4 Perché un nuovo articolo 143 del TUEL

L'applicazione pratica dell'istituto ha fatto emergere, nel tempo, una serie di criticità che hanno originato l'esigenza di riformare l'istituto stesso e che hanno portato alla stesura della novella del 2009, più avanti esaminata.

In primo luogo si è registrato un uso difforme dell'istituto nelle diverse realtà territoriali, ed inoltre non sempre sono stati raggiunti i risultati sperati poiché spesso lo scioglimento non ha rappresentato, per gli enti locali interessati da condizionamenti o da infiltrazioni di tipo mafioso, occasione di rinnovamento e di sottrazione dal gergo che la criminalità organizzata impone con il controllo delle attività amministrative.

Anche il quadro ordinamentale della disciplina degli enti locali ha subito profonde modifiche quali l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia e la riforma della dirigenza pubblica.

È emersa, poi, la necessità di salvaguardare l'amministrazione che, pur evidenziando nella propria gestione elementi di compromissione del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, non abbia manifestato responsabilità e coinvolgimento del livello politico.

Tutte queste istanze erano state recepite, nel corso della XV legislatura, dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati che, nel corso dell'esame di alcune proposte di legge in materia, aveva elaborato un testo normativo, largamente condiviso dai vari schieramenti politici, le cui disposizioni erano volte a rendere più incisivo l'istituto.

In particolare era emersa la necessità di limitare l'ampia discrezionalità attribuita all'amministrazione nell'identificazione delle responsabilità; l'esigenza di prevedere misure specifiche per regolare la responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti delle amministrazioni locali collegati alle organizzazioni mafiose, anche laddove non fossero accertate responsabilità del livello politico e quindi non fosse stato disposto lo scioglimento dell'ente; l'opportunità di estendere l'ipotesi di commissariamento anche alle società partecipate dagli enti locali sulle quali, negli ultimi anni, si è spostata

l'attenzione della criminalità organizzata in ragione delle ingenti risorse economiche che gestiscono; la necessità di modificare la gestione straordinaria nonché di introdurre ipotesi di ineleggibilità degli amministratori responsabili dei fatti che hanno originato lo scioglimento; infine, l'opportunità di introdurre una disciplina specifica per le aziende sanitarie locali.

4.5 Le novità introdotte e le criticità rilevate

L'articolo 2, comma 3, della legge 15 luglio 2009, n. 94, riprendendo sostanzialmente il testo di modifica elaborato della Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati nella XV Legislatura, ha novellato l'art 143 del TUEL, innovando profondamente la disciplina dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso e introducendo delle specifiche previsioni in merito alla responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti.

Gli elementi di novità più rilevanti consistono nella specificazione dei presupposti, dei limiti e della procedura per l'adozione del provvedimento di scioglimento, nell'ampliamento degli ambiti soggettivo e oggettivo di applicazione dello stesso, nella disciplina del rinnovo dei consigli sciolti.

Il legislatore, al fine di ridurre la discrezionalità nell'applicazione della norma, ha precisato, da un lato, le fattispecie del condizionamento e del collegamento degli amministratori e, dall'altro, la nozione di disfunzionalità dell'ente, senza tuttavia modificare i presupposti dello scioglimento essendosi ormai consolidato, in tale ambito, il quadro interpretativo e giurisprudenziale di riferimento.

E' stato delimitato il concetto di criminalità organizzata, prevedendo la specifica "di tipo mafioso o similare", e sono state individuate le categorie di amministratori destinatari del provvedimento ("di cui all'art. 77, comma 2). Invero l'istituto è stato sempre applicato con riferimento ai fenomeni di collegamento con le organizzazioni di cui all'art. 416 *bis* c.p. ovvero a quelle straniere o transnazionali alle quali poteva già applicarsi la normativa in esame in base ad una interpretazione analogica od estensiva. Né deve essere trascurata la qualificazione delle organizzazioni criminali cui applicare l'art. 143 effettuata dal legislatore il quale, tra l'altro, ha utilizzato la terminologia adoperata nelle più recenti leggi istitutive della Commissione parlamentare antimafia.

Le nozioni di "collegamento" e "condizionamento" non sono state tipizzate, al fine di poter configurare ipotesi di infiltrazione, anche laddove non sia stato posto in essere un comportamento penalmente rilevante. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5948 del 2006, ha ritenuto sufficiente l'esistenza di un ambiente di intimidazione, senza richiedere che gli amministratori appartengano all'associazione mafiosa o siano vicini ad ambienti mafiosi. In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha individuato alcuni indici sintomatici della presenza di inquinamento mafioso quali, tra gli altri, l'esistenza di rapporti di parentela degli amministratori con soggetti sicuramente mafiosi; la costante frequentazione di pregiudicati; l'esistenza di precedenti penali per gravi fatti di corruzione in capo ad un assessore; la carenza di controlli e trasparenza nell'erogazione di benefici economici; l'inefficienza dei servizi offerti dagli enti locali;

le gravi irregolarità nel rilascio delle autorizzazioni e delle licenze amministrative; il dissesto finanziario; la mancata riscossione dei tributi. Sempre il Consiglio di Stato (Sez. V, 23 marzo 2004, n. 1556), tuttavia, ha ritenuto indispensabile l'esistenza di una stretta connessione tra gli elementi che dimostrino l'ingerenza della criminalità organizzata e l'effettiva incidenza di tali condizionamenti sulla gestione degli enti locali o sulla sicurezza pubblica.

Le novità più importanti riguardano la specificazione della nozione di disfunzionalità dell'ente locale. Al riguardo, la norma distingue le ipotesi di: a) manipolazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi; b) compromissione del buon andamento e dell'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali; c) anomalo funzionamento dei servizi affidati agli enti locali. Un'interpretazione letterale della norma sembra richiedere la sussistenza di tutti e tre i presupposti; tuttavia appare preferibile un'interpretazione meno restrittiva che consideri alternative tra loro le tre ipotesi, potendosi ben verificare il caso che, a causa di infiltrazioni mafiose, sia lesa il corretto funzionamento degli enti locali senza che si possa accertare la coesistenza delle tre condizioni.

La nuova formulazione dell'art. 143, poi, prevede che i condizionamenti o i collegamenti siano "tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi", laddove il vecchio art.143 prevedeva che le infiltrazioni rilevanti ai fini dello scioglimento erano quelle capaci di compromettere "la libera determinazione degli organi elettivi". In applicazione del principio di separazione della sfera politica da quella dell'amministrazione, pertanto, viene ad essere ampliata l'operatività della norma che comprende non solo i procedimenti degli organi composti dagli amministratori ma anche quelli costituiti da funzionari, dirigenti e dipendenti pubblici. In questo caso, però, occorre accertare che tale situazione è conseguenza della compromissione degli amministratori.

Ulteriore novità è la previsione dello scioglimento in caso di violazione di uno dei principi fondamentali dell'azione amministrativa, il principio di imparzialità, sancito dagli artt. 3 e 27 della Costituzione, che impone all'amministrazione di agire in posizione di terzietà rispetto agli interessi individuali. Non solo, quindi, verifica del buon andamento dell'amministrazione secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia, ma anche tenendo presente che ogni atto della P.A. deve essere posto in essere senza alcuna discriminazione, trattando in maniera sostanzialmente uguale gli interessi particolari. E' evidente, infatti, che appalti aggiudicati al prezzo più basso, in tempi celeri e senza spreco di risorse pubbliche ma assegnati ad un'impresa mafiosa comportano la lesione dell'interesse dell'amministrazione.

Gli elementi da cui emergono i collegamenti o i condizionamenti di tipo mafioso che determinano lo scioglimento dei consigli degli enti locali devono essere "concreti, univoci e rilevanti". Tale previsione riprende sostanzialmente il contenuto della circolare esplicativa del 25 giugno 1991 n. 7102 del Ministro dell'Interno richiamata dalla Corte Costituzionale nella sopra citata sentenza n. 103 del 1993 quale parametro interpretativo idoneo a garantire obiettività e coerenza nell'esercizio del potere straordinario di scioglimento. Al riguardo la circolare richiedeva la sussistenza di

“situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata, sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse”.

Se dunque l'accertamento dell'infiltrazione deve basarsi su specifici fatti e circostanze, suffragati da risultanze concordanti che provino l'esistenza di una contiguità tra criminalità organizzata e amministratori in carica, non è tuttavia necessario raggiungere la pienezza del riscontro probatorio essendo sufficiente l'acquisizione di elementi con un grado di significatività inferiore alle prove processuali necessarie per l'applicazione di sanzioni penali o di misure di sicurezza personali.

4.6 Il procedimento di scioglimento *ex art.143 TUEL*

La nuova formulazione dell'art. 143 introduce, innanzitutto, una disciplina di rango legislativo del procedimento di accertamento dei presupposti richiesti per lo scioglimento. In particolare, è previsto che il Prefetto possa disporre l'accesso presso l'ente interessato in virtù dei poteri ispettivi di cui è titolare per delega del Ministro dell'Interno in materia di contrasto della criminalità organizzata, *ex art.2*, comma 2-*quater*, del d.l. n.345/1991, convertito con modificazioni dalla l. n 30 dicembre 1991, n.410. Questo strumento, già previsto quindi nella legislazione previgente, diviene ora passaggio ordinario privilegiato per accertare la sussistenza dei presupposti per lo scioglimento dell'ente. Tale indicazione espressa fa sì che il Prefetto, qualora ritenga di non effettuare l'accesso, sia indotto a motivare, nella propria relazione istruttoria, le ragioni per le quali non lo ha disposto, indicando i motivi che gli hanno fatto ritenere sufficienti gli elementi già acquisiti in ordine alle infiltrazioni mafiose.

La Commissione d'accesso è composta da 3 membri scelti tra i funzionari delle pubbliche amministrazioni, e deve svolgere i propri accertamenti entro 3 mesi (prorogabili una sola volta per ulteriori 3 mesi) e rassegnare le proprie conclusioni.

Anche la fase del procedimento di scioglimento viene disciplinata in modo più dettagliato, prevedendo:

- i termini per la conclusione del procedimento, per cui il Prefetto, entro 45 giorni dal deposito delle conclusioni della Commissione d'accesso, deve redigere la relazione da inviare al Ministero;
- l'obbligo del Prefetto di consultare il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica, al fine di fornire al Prefetto tutti gli elementi di conoscenza utili in relazione ai fattori criminali potenzialmente condizionanti la realtà oggetto di accertamento;
- l'estensione, occorrendo, dell'ambito degli accertamenti anche ai dirigenti e ai dipendenti pubblici;
- l'indicazione - nella proposta di scioglimento - degli amministratori coinvolti e delle misure necessarie per rimuovere gli effetti;

- l'obbligo di concludere il procedimento anche laddove risulti accertata la insussistenza dei presupposti;
- la pubblicazione della relazione e della proposta del Prefetto, oltre al decreto di scioglimento, salva diversa valutazione del Consiglio dei Ministri che può decidere la riservatezza integrale o parziale di tali documenti nei casi strettamente necessari .

4.7 Gli effetti dello scioglimento.

Il nuovo articolo 143 non ha modificato la disciplina vigente in ordine agli effetti del decreto di scioglimento sulla sorte delle cariche elettive o di diretta nomina politica.

Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta, infatti, la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte.

La ragione di tale scelta del legislatore, difforme in questo dalle molteplici proposte di modifica formulate nelle precedenti legislature, trova il suo fondamento nella natura di misura globale dello scioglimento in questione che, come ricordato, ha natura preventiva di carattere generale.

Quanto agli incarichi di dirigenza esterni, di revisore dei conti, nonché di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa che non siano stati rinnovati dalla commissione straordinaria entro quarantacinque giorni dal suo insediamento, il sesto comma dell'articolo 143 prevede che siano risolti di diritto dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento.

L'automaticità del meccanismo di risoluzione del rapporto contrattuale che ne deriva ha suscitato qualche perplessità poiché da alcuni si è ritenuto che la commissione straordinaria, prima di determinare la risoluzione del contratto di lavoro, dovrebbe comunque accertare la concreta sussistenza di collegamenti o di condizionamenti con riferimento ai singoli collaboratori. Tale perplessità tuttavia non ha ragion d'essere attesa la natura fiduciaria degli incarichi in questione, per cui la perdita di credibilità del dante causa si riverbera inevitabilmente sui diretti collaboratori.

Nulla è stato innovato, circa la durata dello scioglimento che, a norma del decimo comma, può variare da dodici a diciotto mesi ed è prorogabile, per una sola volta, fino ad un massimo di ventiquattro mesi.

È stato, invece, modificato il termine entro il quale può essere disposta la proroga. Il relativo provvedimento non può essere adottato oltre il cinquantesimo giorno dalla scadenza del periodo di scioglimento mentre, secondo la normativa precedentemente vigente, la proroga poteva essere disposta non più tardi del cinquantesimo giorno antecedente la data delle elezioni per il rinnovo del consiglio sciolto.

Una novità di rilievo è costituita dall'introduzione di un turno elettorale straordinario che va dal 15 ottobre al 15 dicembre al quale si ricorre quando la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, oltre, quindi, la "finestra"

prevista per il turno ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182, che va dal 15 aprile al 15 giugno.

Tra gli strumenti introdotti per rendere più incisiva la lotta alla mafia rientra l'incandidabilità temporanea degli amministratori locali che hanno determinato lo scioglimento dell'ente (articolo 143, comma 11).

Gli esiti del commissariamento risultavano spesso compromessi dalla rielezione al turno successivo degli stessi soggetti le cui condotte avevano determinato lo scioglimento degli organi dell'ente locale. Tuttavia poiché la nuova disposizione comprime un diritto fondamentale quale quello di elettorato passivo, è stata temperata con la limitazione, sul piano temporale, alla sola tornata elettorale immediatamente successiva allo scioglimento e per il rinnovo dei consiglieri regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali che si svolgono nella regione in cui si trova l'ente il cui consiglio è stato sciolto.

Ulteriore profilo di novità è rappresentato dall'introduzione di rimedi nei confronti dei segretari comunali e provinciali, dei direttori generali, dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente locale laddove siano accertati collegamenti tra tali funzionari ed elementi della criminalità organizzata anche nell'ipotesi in cui l'attività degli organi rappresentativi non risulti essere stata condizionata.

Il quinto comma dell'articolo 143, infatti, conformemente all'evoluzione normativa in materia di enti locali e, segnatamente, in ordine all'intervenuta separazione tra compiti di gestione e funzioni di indirizzo politico-amministrativo, ha previsto che laddove la relazione prefettizia evidenzia la sussistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti circa collegamenti e condizionamenti nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il Ministro dell'interno, con decreto adottato su proposta del Prefetto, prende ogni provvedimento utile a far cessare la situazione in atto, nonché a ripristinare la vita amministrativa dell'ente, ivi incluse la sospensione dall'impiego, la sua destinazione ad altro ufficio o ad altra missione, con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

Quanto ai segretari comunali e provinciali, nonché ai dirigenti generali, appare più agevole incidere su tali incarichi a seguito dell'accertamento di elementi precisi di collegamento con la criminalità organizzata in ragione del carattere fiduciario di tali uffici che viene senz'altro meno a fronte di siffatte responsabilità.

Mentre, con riferimento agli impiegati pubblici, è indispensabile pervenire alla sanzione disciplinare rispettando le procedure previste dalla legge indicate e dai contratti collettivi attese le garanzie proprie del rapporto di lavoro dipendente.

L'ottavo comma del nuovo articolo 143 disciplina i casi di collegamento tra amministratori e criminalità organizzata di tipo mafioso. In particolare, ove dalla relazione prefettizia emergano elementi concreti, univoci e rilevanti circa i suddetti collegamenti, il Ministro dell'interno trasmette la relazione del Prefetto all'autorità giudiziaria ai fini dell'eventuale applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, alla camorra o ad altre associazioni criminose similari.

L'applicazione della misura di prevenzione agli amministratori dell'ente locale produce effetti restrittivi sul diritto di elettorato passivo, in quanto il TUEL prevede la sospensione di diritto dalle cariche elettive per coloro nei confronti dei quali il tribunale abbia applicato, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione e l'incandidabilità o la decadenza dalle medesime cariche, quando la misura sia applicata con provvedimento definitivo.

Appare tuttavia doverosa una precisazione. Pur riferendosi all'accertamento di elementi concreti, univoci e rilevanti in ordine ai collegamenti degli amministratori con la criminalità organizzata, la norma non amplia le categorie dei destinatari delle misure di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, ma si limita a prevedere che il Ministro dell'interno informi l'autorità giudiziaria che, a sua volta, valuterà l'applicabilità di tali misure.

5. PROFILI PROCEDIMENTALI E PROCESSUALI IN MATERIA DI SCIoglimento DEGLI ENTI LOCALI EX ART. 143 TUEL

5.1 L'applicazione degli istituti di garanzia partecipativa di cui alla legge n. 241/1990 al procedimento di scioglimento

5.1.1 La comunicazione di avvio del procedimento.

L'art. 143 t.u. non detta, con riferimento al procedimento di scioglimento, specifiche prescrizioni concernenti il rispetto delle garanzie partecipative che sono assicurate, in via generale, dall'art. 7 della l. n. 241/1990, ai soggetti "nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti", mediante l'invio della comunicazione di avvio del relativo procedimento.

Si scontrano sul punto, da un lato, l'esigenza di assicurare un livello minimo di tutela dei soggetti i cui interessi sono esposti a pregiudizio per effetto dell'adozione del provvedimento conclusivo, e quindi, in primo luogo, dei componenti dell'organo consiliare suscettibile di essere colpito dalla misura dissolutiva, dall'altro lato, il pericolo che la precoce conoscenza della pendenza del procedimento di scioglimento, da parte dei soggetti privati interessati, possa recare nocimento al celere ed efficace svolgimento del procedimento medesimo.

Il tenore letterale della disposizione menzionata non sembrerebbe lasciare adito a dubbi, laddove in termini perentori, e facendo salva l'ipotesi eccezionale che "sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento", dispone che "l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti".

Né potrebbe farsi leva, per sottrarre l'amministrazione all'osservanza del suddetto obbligo, sulla clausola esoneratrice, incentrata sul ricorrere di "particolari esigenze di celerità del procedimento", ove si consideri che il comma 2 dell'art. 7, nel disporre che "resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari", contempla uno strumento ad hoc per garantire che, nelle more del procedimento principale, non sia frustrato (a causa del compimento della comunicazione di avvio e dei tempi all'uopo occorrenti) l'interesse pubblico che l'amministrazione si prefigge di realizzare (del resto, alla stessa finalità risponde la previsione, di cui al comma 12 dell'art. 143 t.u. enti locali, secondo cui "quando ricorrono motivi di urgente necessità, il Prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta...").

Nonostante ciò, la giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa, ha evidenziato le ragioni che inducono ad escludere la vigenza, con riferimento al procedimento di scioglimento, del generale obbligo comunicativo di cui all'art. 7 l. n. 241/1990.

La Corte Costituzionale in primo luogo, con la nota sentenza 19 marzo 1993, n. 103, sebbene relativa alla disposizione previgente di cui all'art. 15 *bis* l. 19 marzo 1990, n.

55, ha evidenziato che destinatario diretto del provvedimento di scioglimento è l'organo collegiale (il Consiglio comunale o provinciale), piuttosto che i suoi singoli componenti: secondo la Corte, infatti, "la misura ha natura sanzionatoria nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale natura del provvedimento di scioglimento e la specificità del suo destinatario (organo collegiale) impediscono perciò di poter assumere a termine di raffronto i modelli che riguardano persone singole...".

Da tale rilievo sistematico, ai fini specificamente applicativi dell'art. 7 della l. n. 241/1990, può ricavarsi il corollario che i singoli consiglieri risentono indirettamente e di riflesso degli effetti pregiudizievoli del provvedimento di scioglimento, ciò che li priva della legittimazione a ricevere la comunicazione di avvio del relativo procedimento, indirizzata ai soli destinatari "diretti" del provvedimento conclusivo.

Il Supremo giudice amministrativo, a sua volta, nel richiamare la citata pronuncia costituzionale e nel respingere le argomentazioni volte a lamentare la mancata previsione, ad opera dell'art. 15 *bis* della l. n. 55/1990, di specifiche modalità partecipative a beneficio dei componenti del consesso disciolto, ha sottolineato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 10 giugno 2005, n. 5878) che "il cd. principio del giusto procedimento - in ragione del quale i soggetti privati dovrebbero essere posti in condizione di poter esporre le proprie ragioni, prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti - non può considerarsi costituzionalizzato, dal momento che la difesa di dette ragioni è comunque assicurata in sede giurisdizionale; la disciplina del procedimento amministrativo deve intendersi infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore il quale, nelle sue scelte, incontra i soli limiti della ragionevolezza e del rispetto dei principi costituzionali. Lo stesso giudice delle leggi ha dichiarato di non dubitare della ragionevolezza della disciplina dettata dal cit. art. 15 *bis* in quanto preordinata a fronteggiare con misure urgenti l'emergenza straordinaria rappresentata dalle infiltrazioni della criminalità organizzata negli apparati comunali, dalle collusioni riscontrabili soprattutto in determinate aree geografiche fra mafia ed organi elettivi o anche solo dai condizionamenti che la prima è in grado di esercitare sull'attività dei secondi in conseguenza delle dimensioni che, in dette aree, assume il fenomeno eversivo".

Non può omettersi di rilevare, peraltro, che la pronuncia appena citata muove dal presupposto della mancata previsione, ad opera della disposizione esaminata, di specifici obblighi comunicativi facenti capo alla pubblica amministrazione, affermando la compatibilità costituzionale della suddetta lacuna normativa: la stessa, pertanto, non affronta *ex professo* la questione della possibile integrazione dell'art. 143 t.u. enti locali, sotto questo profilo, per effetto della norma generale, in tema di garanzie partecipative, di cui all'art. 7 della l. n. 241/1990.

Il Consiglio di Stato, con recentissima sentenza (n. 2957 del 13.5.2010), ha poi espressamente ritenuto l'infondatezza della censura con la quale si lamentava l'omessa comunicazione di avvio del procedimento conclusosi con l'impugnato provvedimento di scioglimento: ciò in quanto "l'attività in questione è oggetto di una disciplina specifica caratterizzata dall'esigenza di interventi rapidi e decisi per far fronte ad una situazione

di attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica; pertanto, non trova applicazione l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento”.

Più pragmaticamente, con altra decisione, la *ratio* della riconosciuta infondatezza della censura incentrata sull'omissione della comunicazione *ex art. 7* della l. n. 241/1990 è stata ravvisata nella inutilità della partecipazione procedimentale: così, con la sentenza n. 6657 del 28.10.2009, la VI Sezione del Consiglio di Stato ha evidenziato che “non si vede quale utilità avrebbe potuto avere la partecipazione al procedimento degli interessati posto che “gli atti, documenti e note informative utilizzate per l'istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti di scioglimento degli organi” rientrano tra le “categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero a fini di prevenzione e repressione della criminalità” (in tal modo, l'esclusione dell'obbligo comunicativo è stata desunta dall'insussistenza di quello ostensivo: ma si veda, su tale aspetto, quanto si dirà a proposito dell'istituto dell'accesso).

In ogni caso, quale che sia la soluzione da dare alla questione interpretativa in esame, non può non rilevarsi che le sue conseguenze applicative, in forza dell'operare di altre disposizioni di legge, sono estremamente limitate.

Invero, ove si ritenga che la comunicazione di avvio costituisca oggetto di un obbligo procedimentale vigente anche nella materia in esame, la sua omissione, per effetto del disposto di cui all'art. 21 *octies*, comma 2, secondo periodo, della l. n. 241/1990 (ai sensi del quale “il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”) fa sorgere, secondo la più accreditata interpretazione:

- in capo al ricorrente, l'onere di illustrare gli argomenti difensivi che la mancata comunicazione di avvio non gli ha consentito di versare in sede procedimentale;
- in capo all'amministrazione, l'onere di controdedurre alle allegazioni difensive del ricorrente, dimostrando l'irrilevanza delle stesse ai fini della determinazione del contenuto del provvedimento finale.

Nell'ipotesi inversa di ritenuta inapplicabilità dell'art. 7 della legge n. 241/1990 al procedimento in esame, in cui, da un lato il ricorrente avrebbe comunque interesse ad allegare gli elementi difensivi a sua disposizione (sub specie, questa volta, di indici sintomatici del vizio di eccesso di potere inficiante il provvedimento di scioglimento) e dall'altro lato l'amministrazione sarebbe comunque onerata del compito di contestare la valenza sintomatica delle allegazioni formulate dalla parte ricorrente, è evidente come l'assetto delle posizioni processuali delle parti, pubblica e privata, non subisca significativi cambiamenti, a seconda della soluzione interpretativa (in punto di applicabilità dell'art. 7 della l. n. 241/1990) cui si ritenga di aderire.

5.1.2 Il diritto di accesso

Al tema delle garanzie partecipative può essere ricondotto, in quanto funzionale (anche) ad assicurare la più proficua e consapevole partecipazione procedimentale dell'interessato, l'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi.

La conoscibilità degli atti relativi al procedimento, che abbia condotto all'adozione di un provvedimento lesivo per gli interessi del suo destinatario, è fondamentale anche al fine di apprestare una efficace difesa giudiziale, oltre che, ancor prima, per valutare la stessa sussistenza delle condizioni per la proposizione del gravame.

Tuttavia, il soddisfacimento di tale esigenza deve fare i conti con quella, contrapposta, che vuole che l'accesso ai documenti ed agli atti inerenti al procedimento sia sottoposto a limitazioni e garanzie, volte ad evitare che esso si traduca in un pregiudizio per i molteplici interessi che, a seconda della tipologia dell'atto o documento interessato dalla domanda di accesso, ne presuppongono la sottrazione alla dinamica ostensiva.

E' opportuno preliminarmente analizzare le implicazioni che presenta, ai fini di una compiuta disciplina dell'istituto dell'accesso agli atti del procedimento de quo, la disposizione speciale di cui all'art. 143, comma 9, T.U. enti locali, la quale prevede che "il decreto di scioglimento è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Al decreto sono allegate la proposta del Ministro dell'Interno e la relazione del Prefetto, salvo che il Consiglio dei ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario".

In primo luogo, deve osservarsi che la conoscibilità degli atti del procedimento di scioglimento ha carattere solo parziale: ne sono esclusi, infatti, gli atti ed i documenti utilizzati ai fini della predisposizione della relazione del Prefetto e, tra essi, quelli contenenti le conclusioni rassegnate dalla cd. commissione di accesso.

In secondo luogo, la conoscibilità statuita dalla norma è differita al momento terminale del procedimento di scioglimento, allorché cioè il provvedimento conclusivo abbia costituito oggetto di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Ne consegue che, relativamente agli atti non contemplati dalla disposizione citata ed alla fase strettamente procedimentale, occorre ricavare aliunde i criteri utili alla corretta delimitazione dell'ambito di esercitabilità del diritto di accesso in relazione alla specifica materia in esame.

Ebbene, tali criteri possono essere rinvenuti nella legge n. 241/1990 e negli atti regolamentari che ad essa hanno fatto seguito.

In particolare, ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. a) della legge citata "il diritto di accesso è escluso (...) nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo".

Il richiamato comma 2, a sua volta, prevede che "le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1".

L'amministrazione dell'interno, con il D.M. 10 maggio 1994, n. 415 ("Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241"), ha disposto (art. 3: "Categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ai fini di prevenzione e repressione della criminalità") che "ai sensi dell'art. 8, comma 5, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, ed in relazione all'esigenza di salvaguardare l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità, sono sottratte all'accesso le seguenti categorie di documenti: m) atti, documenti e note informative utilizzate per l'istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti di rimozione degli amministratori degli enti locali ai sensi dell'art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dei provvedimenti di scioglimento degli organi ai sensi dell'art. 39, comma 1, lettera a), della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dell'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, nella legge 22 luglio 1991, n. 221".

Tuttavia, la mera appartenenza del documento alla categoria suindicata non è sufficiente al fine di precludere l'esercizio, rispetto ad esso, del diritto di accesso: il comma 2 dell'art. 3 D.M. n. 415/1994 prevede infatti che "il divieto di accesso ai documenti elencati alla lettera m) del comma 1 opera nei limiti in cui esso è necessario per assicurare l'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità, con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione, alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché alle attività di polizia giudiziaria e alla conduzione delle indagini".

Tale disposizione impone quindi all'organo investito dell'istanza di accesso di valutare l'effettiva sussistenza di un nesso funzionale tra il documento da essa interessato ed uno degli interessi pubblici menzionati, nonché di misurare l'incidenza pregiudizievole che la sua conoscenza *ab externo* avrebbe sulla realizzazione di questi ultimi.

L'onere motivazionale che discende dalla disposizione succitata costituisce del resto applicazione dell'art. 24, comma 5, della l. n. 241/1990, laddove prescrive che "i documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione".

Tali disposizioni si inseriscono in una trama concettuale, ormai penetrata nel tessuto ordinamentale, che segna la transizione da una visione oggettiva ed assoluta del segreto (quale corollario della mera ascrivibilità di un determinato documento ad una delle categorie "sensibili") ad una concezione funzionale e relativa, in base alla quale occorre altresì verificare, al fine di giustificare l'inibizione all'accesso, se il segreto assicuri la realizzazione di un concreto ed effettivo interesse affidato alla cura della pubblica amministrazione detentrica.

Da non trascurare, quale ulteriore ostacolo normativo alla negazione tout court ed incondizionata dell'accesso, il disposto del comma 7 dell'art. 24 della l. n. 241/1990, il quale prescrive che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile".

Ne consegue che, nel conflitto tra l'esigenza conoscitiva giustificata da esigenze difensive (non altrimenti realizzabili) e l'interesse alla segretezza per ragioni connesse alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e repressione della criminalità, dovrebbe prevalere la prima.

Peraltro, poiché l'apprezzamento della "necessità" dell'accesso al fine di esercitare le proprie prerogative difensive può essere utilmente operato solo dal giudice, almeno quando il provvedimento di scioglimento è stato già gravato in sede giurisdizionale, sarebbe preferibile che la suddetta valutazione fosse compiuta dall'autorità giudiziaria: ciò tanto più in quanto, ai sensi dell'art. 116 D.Lgs. n. 104/2010 (di seguito cod. proc. amm.), "in pendenza di un giudizio cui la richiesta di accesso è connessa", il ricorso avverso il diniego di accesso può essere proposto mediante "istanza depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso principale", la quale può essere decisa "con ordinanza separatamente dal giudizio principale, ovvero con la sentenza che definisce il giudizio".

Un'ulteriore, e rafforzata, verifica di necessità della ostensione documentale dovrebbe poi essere attuata, ai sensi del richiamato art. 24, comma 7, secondo periodo, della l. n. 241/1990, quando il documento contenga dati giudiziari (ciò che accade, ad esempio, quando, pendendo un procedimento penale per i fatti oggetto degli accertamenti posti in essere ai sensi dell'art. 143 TUEL, il Prefetto si sia avvalso della facoltà di richiedere informazioni al Procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, gli comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento).

Vi è da dire, infine, che i limiti illustrati all'esercizio del diritto di accesso non sembrano applicabili quando i documenti costituiscano oggetto delle disposizioni istruttorie che possono essere impartite, per finalità di accertamento processuale, dal giudice amministrativo: in tale ipotesi, l'individuazione dei limiti all'acquisizione dei documenti inerenti al procedimento di cui all'art. 143 TUEL resta affidata al prudente apprezzamento dell'autorità giudiziaria, la quale dovrà verificare fino a che punto l'accertamento della verità processuale prevalga sulla tutela di interessi pubblici che uscirebbero gravemente compromessi da una indiscriminata *discovery* documentale.

5.2 I limiti e le modalità di esercizio del sindacato giurisdizionale con particolare riferimento alla competenza, alla tutela cautelare ed ai termini

5.2.1 I limiti e le modalità di esercizio del sindacato giurisdizionale amministrativo

Le modalità di esplicazione del sindacato giurisdizionale concernente il provvedimento di scioglimento non differiscono, nei criteri ispiratori di fondo, da quelle che caratterizzano, in generale, il controllo esercitato dal giudice amministrativo sugli atti discrezionali della pubblica amministrazione.

Secondo le categorie invalse, infatti, si tratta di un sindacato “estrinseco”, proprio del sindacato di legittimità in quanto contrapposto a quello di merito, non inteso a verificare l’aderenza della decisione amministrativa ai canoni di buona amministrazione e di opportunità, ma a verificare (secondo la metodica dei cd. indici sintomatici dell’eccesso di potere) l’eventuale violazione, da parte dell’amministrazione, dei principi giuridici di logicità, imparzialità, proporzionalità, adeguatezza istruttoria, sufficienza motivazionale e parità di trattamento.

La delineata struttura del sindacato giurisdizionale preclude, quindi, al giudice amministrativo l’esercizio di poteri sostitutivi, mediante i quali rinnovare le valutazioni che la pubblica amministrazione ha posto a fondamento del provvedimento impugnato, essendogli consentito solo di verificare che esso non presenti vizi cd. macroscopici di illogicità ed irragionevolezza, attinenti al “modo” in cui è stato esercitato il potere discrezionale, i quali denotino che l’amministrazione ha fatto un uso scorretto del potere attribuitole dall’ordinamento.

Tali principi, con riferimento alla materia in esame, sono stati esplicitati da una copiosa giurisprudenza amministrativa e, previo loro adattamento alle specifiche esigenze del processo amministrativo concernente il provvedimento di scioglimento *ex art.* 143 TUEL, tradotti in concrete linee operative, di cui è interessante svolgere una breve sintesi.

Punto di partenza della ricostruzione operata dal giudice amministrativo è l’affermazione dei “marginì, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l’Amministrazione nel valutare gli «elementi su collegamenti diretti o indiretti o su forme di condizionamento»: entro tali marginì, quindi, “trovano peso situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell’esperienza, l’ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, e ciò pur quando il valore indiziario dei dati raccolti non sia sufficiente per l’avvio dell’azione penale o per l’adozione di misure individuali di prevenzione” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3462 del 01.06.2010).

Già tale precisazione consente di afferrare la diversità dei paradigmi probatori utilizzati dal giudice amministrativo, nell’esercizio del suo sindacato “estrinseco” di legittimità, rispetto a quelli fatti propri dal giudice penale: i primi, infatti, sono ispirati a canoni di “probabilità”, sebbene qualificata dal ricorrere di circostanze concrete e suscettibili di esprimere un valore indiziario non evanescente, i secondi, invece, in ossequio al dettato di cui all’art. 533, comma 1, c.p.p. (secondo cui “il giudice pronuncia sentenza di condanna se l’imputato risulta colpevole del reato contestatogli al di là di ogni ragionevole dubbio”), sono improntati a più rigorosi canoni di certezza (processuale).

Gli stessi criteri valutativi, continua il giudice amministrativo, presiedono all’apprezzamento, da parte dell’amministrazione, degli effetti derivanti dai collegamenti o dalle forme di condizionamento in termini di compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento dell’Amministrazione, del regolare funzionamento dei servizi: ciò che consente di dare spazio anche a situazioni che non rivelino l’intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi

della criminalità organizzata (pena, in tal caso, l'intervento dei modelli penalistici o di prevenzione).

Delineata, in questi termini decisamente ampi, l'effettiva misura della discrezionalità di cui si avvale la pubblica amministrazione nell'esercizio del potere di scioglimento, ne discende coerentemente che il sindacato del giudice di legittimità non può che esprimersi "nei soli limiti della presenza di vizi che denotino, con sufficiente concludenza, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale".

A tale riguardo, una tappa fondamentale nella fissazione delle concrete modalità di esplicazione del sindacato di legittimità è rappresentata dalla già citata sentenza della Corte costituzionale n. 103/1993, con la quale si è evidenziato come, in ossequio al disposto di cui all'art. 113, comma 2, Cost. (secondo cui la tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione "non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti"), la pur amplissima discrezionalità di cui gode l'amministrazione in *subiecta* materia non può costituire motivo per sottrarre i provvedimenti che ne costituiscono espressione al generale vaglio di legittimità del giudice amministrativo.

Pertanto, è stato chiarito dalla Consulta come, in tale materia, il sindacato di legittimità involge la "sussistenza dei presupposti di fatto e la ragionevolezza e coerenza, sotto il profilo logico, del significato attribuito agli elementi di fatto e delle conclusioni che se ne fanno derivare", richiedendosi che, con gli stessi parametri di logicità e ragionevolezza, sia giudizialmente verificato il sussistere di una stringente consequenzialità tra l'emersione, da un lato, di una delle due situazioni suddette, "collegamenti" o "forme di condizionamento", e, dall'altro, di una delle due evenienze, l'una in atto, quale la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo nonché del regolare funzionamento dei servizi, l'altra conseguente ad una valutazione di pericolosità ed espressa con la formula "tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Il giudice amministrativo, sviluppando le indicazioni della Corte Costituzionale, ha evidenziato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2957 del 13.5.2010) che lo sforzo probatorio dell'amministrazione deve tendere a verificare l'esistenza di "collegamenti" o "forme di condizionamento" nonché la compromissione della libertà di determinazione tipica del buon amministratore e del regolare andamento dei servizi, espressione del principio di rilevanza costituzionale del buon andamento.

Ribadito ancora una volta che "la genericità del disposto letterale, che considera sufficiente la presenza di "elementi" non meglio specificati su "collegamenti" o "forme di condizionamento", indica che la norma considera utile, per quanto concerne il "rapporto" fra gli amministratori e la criminalità organizzata, circostanze che presentano un grado di significatività e di concludenza inferiore di quelle che legittimano l'avvio dell'azione penale o l'adozione delle misure di sicurezza nei confronti degli "indiziati" di appartenere ad associazioni mafiose (circostanze ed elementi individuabili, a titolo esemplificativo, in vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, notorie frequentazioni), il giudice amministrativo, nell'esemplificare le situazioni suscettibili di rivestire il descritto significato indiziario, osserva che "per pervenire allo

scioglimento non basta che sul territorio comunale sia diffusa la criminalità organizzata né basta rilevare che gli organi comunali abbiano emesso un certo numero di atti illegittimi, occorrendo un "*quid pluris*", e cioè una condotta attiva condizionata dalla criminalità, ovvero una condotta omissiva, di mera "accettazione" dei comportamenti illegali (potendo essere considerato sussistente il "condizionamento degli amministratori" per il solo fatto che vi sia stata tale "accettazione")".

L'accertato sussistere dei suddetti "collegamenti", tuttavia, attiene ad una sola delle componenti costitutive della fattispecie legittimante l'esercizio del potere di scioglimento, come in precedenza delineata: così, la sussistenza di rapporti di parentela e frequentazione tra esponenti della criminalità ed amministratori pubblici può in concreto essere "di per sé non sufficiente per desumere un condizionamento da parte della criminalità organizzata, soprattutto nell'ambito di comunità nelle quali il vincolo di parentela, così come l'occasione di incontri, costituisce la normalità", ma diviene significativa nel momento in cui "i predetti rapporti assumono il carattere della molteplicità e si traducano, in più circostanze, in aggiudicazione di appalti e forniture sia a soggetti collegati ai destinatari dei provvedimenti interdittivi ai sensi della normativa antimafia, sia a soggetti gravati da condanne o precedenti di polizia per reati attinenti alle organizzazioni mafiose" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1490 del 28.10.2009).

Carattere centrale, nell'opera ricostruttiva della fattispecie *ex art.* 143 TUEL, assume quindi, più che il dato "statico" (i collegamenti tra gli amministratori e la criminalità organizzata), quello dinamico, rappresentato dall'incidenza dei medesimi collegamenti sulla funzionalità dell'ente locale.

Come statuito dal giudice amministrativo con la sentenza appena citata, infatti, "il punto non sta soltanto nel verificare se vi sia stato un legame di parentela o frequentazione tra soggetti, ma nel verificare se vi sia un nesso causale tra tali elementi e la gestione della cosa pubblica, soprattutto con riferimento agli appalti ed alle forniture affidati alle imprese dall'amministrazione comunale": situazione, questa, non ravvisabile quando sia riscontrabile "una sostanziale regolarità amministrativo-contabile degli atti esaminati".

Per finire, connotato indefettibile, nella normalità dei casi (in cui il carattere subdolo del modo di operare delle organizzazioni criminali non consente di ricondurre l'accertamento della fattispecie normativa ad un'unica condotta o situazione di fatto), è la natura complessa delle valutazioni rimesse all'amministrazione, la quale ridonda, a sua volta, nelle modalità di svolgimento del sindacato giurisdizionale: come evidenziato dal giudice amministrativo, infatti, "il carattere necessariamente complesso della valutazione spettante all'amministrazione, non suscettibile di essere scomposto, al fine di ricostruire un quadro indiziario coerente ed unitario, in singole e parcellizzate componenti giustificative, si riflette sugli oneri processuali facenti carico al soggetto ricorrente, il quale non può limitarsi, per conseguire il suo intento demolitorio, ad operare una "scomposizione analitica della fattispecie incapace di cogliere il quadro d'insieme e connotato da una visione parziale che, soffermandosi solo su alcuni degli episodi più significativi, perde la completezza della visione".

5.2.2 la specialità del rito in tema di provvedimenti di scioglimento: i termini

Ai sensi dell'art. 119, comma 1, lett. e), del Codice del processo amministrativo di cui al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, tra le materie soggette al cd. rito abbreviato vi è quella concernente “i provvedimenti di scioglimento di enti locali e quelli connessi concernenti la formazione e il funzionamento degli organi”.

Non vi è dubbio che il provvedimento adottato a conclusione del procedimento delineato dall'art. 143 t.u. enti locali rientri in tale categoria normativa: conclusione corroborata non solo dalla coincidenza degli effetti (dissolutori, nell'uno e nell'altro caso, degli organi ordinari degli enti locali) ma dal ricorrere, nella specifica materia in esame, dei presupposti giustificativi della “specialità” del rito, caratterizzato dalla accelerazione delle scansioni processuali.

Invero, se, secondo la dottrina più accreditata, il processo (e la sua disciplina normativa) è funzionale al soddisfacimento di esigenze di carattere sostanziale, proprie della materia cui inerisce, di volta in volta, la controversia, non vi è dubbio che la particolare rilevanza degli interessi implicati nel settore de quo (quello della pubblica amministrazione all'adozione di misure che rendano la gestione degli enti locali immune da perniciosi condizionamenti criminali e quello dello stesso ente locale al ripristino della ordinaria amministrazione, ove sia giudizialmente accertata l'insussistenza del paventato pericolo di condizionamento) richieda tempi contenuti e il più possibile certi nello svolgimento della verifica processuale, risultato cui è appunto preordinata la speciale disciplina processuale di cui all'art. 119 cod. proc. amm..

Venendo all'analisi di quest'ultima disposizione, balza in primo luogo all'attenzione la previsione di cui al comma 2, ai sensi del quale “tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti”: così, ad esempio, i termini contemplati dall'art. 55, comma 6, cod. proc. amm. ai fini della trattazione dell'istanza cautelare da parte del collegio non saranno quelli, ordinari, di venti giorni dal perfezionamento, anche per il destinatario, dell'ultima notificazione del ricorso e di dieci giorni dal deposito dello stesso, ma, rispettivamente, quelli dimezzati di dieci e cinque giorni (i termini menzionati, peraltro, pongono in capo all'amministrazione, ed alla sua difesa istituzionale, il compito di apprestare una adeguata attività difensiva entro margini temporali piuttosto ristretti).

5.2.3 La tutela cautelare e la sua tensione verso la decisione di merito.

Un ulteriore snodo processuale, indicativo della volontà del legislatore di favorire una soluzione rapida e, nel contempo, stabile della controversia è quello delineato dal comma 3, ai sensi del quale “il tribunale amministrativo regionale chiamato a pronunciare sulla domanda cautelare, accertata la completezza del contraddittorio ovvero disposta l'integrazione dello stesso, se ritiene, a un primo sommario esame, la sussistenza di profili di fondatezza del ricorso e di un pregiudizio grave e irreparabile,

fissa con ordinanza la data di discussione del merito alla prima udienza successiva alla scadenza del termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza, disponendo altresì il deposito dei documenti necessari e l'acquisizione delle eventuali altre prove occorrenti": la *ratio* della previsione è quella di pervenire, già nella fase cautelare, ad una pronuncia nel merito del ricorso, laddove sussistano i presupposti che giustificerebbero l'accoglimento dell'istanza cautelare proposta dalla parte ricorrente, sia al fine di assicurare la definizione stabile dell'assetto di interessi oggetto di controversia, altrimenti rimesso alla precaria sistemazione allo stesso impressa dall'ordinanza cautelare, sia al fine di fornire all'amministrazione puntuali direttive cui attenersi nell'eventuale rinnovato esercizio del potere di scioglimento, direttive che solo nella motivazione della sentenza possono trovare la più esaustiva articolazione.

Inoltre, al fine di consentire alle parti di conoscere in tempi brevi l'esito della controversia senza dover attendere il decorso del termine ordinario per il deposito della sentenza (quarantacinque giorni dall'udienza di discussione della causa, *ex art.* 89 cod. proc. amm.), il comma 5 dell'art. 119 cod. proc. amm. consente ad "almeno una delle parti, nell'udienza di discussione, di dichiarare di avere interesse alla pubblicazione anticipata del dispositivo rispetto alla sentenza": esercitata tale facoltà, la norma prescrive che "il dispositivo sia pubblicato mediante deposito in segreteria, non oltre sette giorni dalla decisione della causa".

Ai sensi del comma 6, infine, la pubblicazione del dispositivo consente alla parte soccombente di "chiedere al Consiglio di Stato la sospensione dell'esecutività del dispositivo" medesimo, proponendo appello entro trenta giorni dalla relativa pubblicazione, con riserva dei motivi da proporre entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza ovvero entro tre mesi dalla sua pubblicazione.

5.2.4 La competenza territoriale

La specialità della disciplina processuale concernente i provvedimenti di scioglimento adottati ai sensi dell'art. 143 TUEL si coglie anche sul versante della individuazione del giudice territorialmente competente: ai sensi dell'art. 14 cod. proc. amm., infatti, "sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, le controversie indicate dall'articolo 135", il quale a sua volta, alla lett. q), dispone che "sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, salvo ulteriori previsioni di legge, le controversie relative ai provvedimenti adottati ai sensi degli articoli 142 a 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

Deve peraltro osservarsi che il tratto saliente della disciplina appena richiamata non concerne il carattere inderogabile della competenza del T.A.R. del Lazio, atteso che l'art. 13, comma 1, cod. proc. amm. qualifica in via generale come inderogabile (quindi, rilevabile anche d'ufficio, *ex art.* 15, comma 1, cod. proc. amm.) la competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale, quanto piuttosto la concentrazione in capo al T.A.R. del Lazio della cognizione dei provvedimenti di scioglimento, la quale altrimenti, sulla scorta del criterio generale di cui all'art. 13, comma 1, cod. proc. amm.,

dovrebbe essere devoluta al tribunale nella cui circoscrizione sono destinati a prodursi gli effetti diretti del provvedimento impugnato (nella specie, tale tribunale coinciderebbe con quello nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale interessato dal provvedimento di scioglimento).

La *ratio* della previsione deve evidentemente essere messa in relazione con l'intento legislativo di assicurare, nella delicata materia in esame, l'uniformità degli orientamenti giurisprudenziali: essa, tuttavia, è discussa sia per gli interessi dei soggetti ricorrenti (per i maggiori oneri, non solo economici, connessi alla presentazione dell'istanza di tutela), sia perché il compito di ricondurre ad unità l'interpretazione e l'applicazione della legge può essere assolto, nell'ambito della giurisdizione amministrativa, dal Consiglio di Stato, assimilabile da questo punto di vista, nella sua funzione nomofilattica, a quella esercitata, nel settore della giurisdizione ordinaria, dalla Corte di Cassazione.

Deve osservarsi, per concludere, che la rilevanza degli effetti discendenti dalla qualificazione come inderogabile della competenza territoriale del T.A.R. per il Lazio si coglie anche sul versante cautelare: ai sensi dell'art. 55, comma 13, cod. proc. amm., infatti, "il giudice adito può disporre misure cautelari solo se ritiene sussistente la propria competenza".

6. LA GESTIONE STRAORDINARIA

Con l'emanazione del decreto di scioglimento adottato ai sensi dell'art. 143 TUEL si pone in rilievo un ulteriore aspetto da esaminare: la gestione straordinaria dell'ente.

Le norme di riferimento circa la gestione straordinaria dell'ente disciolto sono contenute negli artt. 144; 145; 145 *bis* e 146 del TUEL (nel quale sono state trasfuse le originarie previsioni dell'art. 15 *bis* della legge 19 marzo 1990, n. 55, così come introdotto dal d.l. 31 maggio 1991, n. 164 convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221 e modificato dal d.l. 20 dicembre 1993, n. 529 convertito in legge 11 febbraio 1994, n. 108)

Le citate disposizioni disciplinano in maniera puntuale le modalità di nomina della commissione straordinaria, l'organizzazione e il funzionamento della stessa nonché alcuni dei peculiari poteri di cui la commissione può e deve avvalersi nell'esercizio del suo particolare incarico.

Nel complesso risulta un quadro normativo che da una parte conferisce alla commissione straordinaria alcuni poteri ed alcune prerogative volti ad accentuare l'efficacia e l'incisività del suo operato ai fini del ripristino della legalità e della repressione dei condizionamenti di tipo mafioso, dall'altra si muove nell'ottica di indirizzare l'operato della commissione verso la ricostituzione del tessuto sociale toccato dallo scioglimento ed il ripristino di minime forme di dialettica democratica.

L'art. 144 dispone che con il decreto di scioglimento sia nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente e che la stessa sia composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato in servizio o in quiescenza o magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza.

La durata della gestione straordinaria è stabilita nel decreto di scioglimento e va da 12 a 18 mesi prorogabili, in caso eccezionale, fino a 24 mesi.

La commissione resta in carica fino allo svolgimento delle elezioni degli organi sciolti da tenersi nel 1° turno elettorale utile che, in base alla modifica apportata all'art. 143 dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, si tengono o in occasione del turno elettorale ordinario previsto dall'art. 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182 ovvero nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel 2° semestre dell'anno, in un turno straordinario da tenersi tra il 15 ottobre ed il 15 dicembre.

La modifica dell'art. 143 in questa parte si è resa necessaria al fine di armonizzare la durata del periodo di scioglimento dell'ente con i turni elettorali previsti ed evitare così che la durata stessa si prolungasse oltre il dovuto per giungere alla 1^ scadenza elettorale utile.

Strettamente connesso all'art. 144 del TUEL è il Decreto del Ministro dell'Interno 28 luglio 1995 n. 523 con il quale, in attuazione dell'art. 144, comma 3 è stato emanato il "Regolamento recante modalità di organizzazione e funzionamento delle commissioni straordinarie per la provvisoria gestione degli enti locali".

Tale regolamento stabilisce in primo luogo che le sedute della commissione sono convocate e presiedute dal componente più anziano di età. E' stabilito inoltre che le

deliberazioni aventi ad oggetto gli statuti delle aziende speciali, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi nonché quelle che di norma sarebbero di competenza dell'organo consiliare debbano essere adottate dall'intero collegio. Per le deliberazioni nelle altre materie è previsto che queste possano essere adottate invece con la presenza di due soli membri. L'art. 2 di detto regolamento prevede altresì che al proprio interno la commissione, alla sua prima seduta, attua una ripartizione delle deleghe ai singoli suoi componenti delle competenze che in regime di amministrazione ordinaria sarebbero esercitabili individualmente dal sindaco o dagli assessori.

L'art. 3 del regolamento, in armonia con quanto stabilito dall'art. 145, comma 5 del TUEL, prevede che la commissione promuova, su temi di particolare interesse per la comunità, riunioni periodiche con la partecipazione dei rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, delle associazioni imprenditoriali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nonché di tutti gli organismi locali e dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI.

Poiché sovente nei comuni sciolti per mafia i servizi resi ai cittadini risultano degradati, insufficienti o del tutto carenti l'impegno dello Stato non può che essere rivolto a ricondurre il sistema di gestione della cosa pubblica ai principi di legalità e di imparzialità nonché di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

L'eventuale inadeguatezza dell'apparato burocratico proprio dell'ente locale e l'altrettanto eventuale compromissione di alcuni suoi esponenti con le organizzazioni criminali presenti nel territorio hanno indotto il legislatore ad attribuire alcuni poteri e agevolarla nel difficile compito di gestione e di risanamento dell'ente (artt.145 e 145 *bis* TUEL)

Tali norme afferiscono alle problematiche dell'ente locale in tema di personale, di risorse economiche e di appalti e contratti ancorchè già aggiudicati dalla precedente amministrazione.

Per quanto attiene al personale, l'art. 145 comma 1, in relazione alla avvertita necessità dell'organo straordinario di poter disporre di dirigenti e personale qualificati e di fiducia necessari per la gestione dell'ente, prevede che la commissione possa richiedere al Prefetto l'assegnazione di personale amministrativo e tecnico di altre amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, e, ove occorra, anche in posizione di sovraordinazione rispetto ad analogo personale già presente all'interno dell'ente. Il Prefetto, valutata la richiesta, ed ottenuto l'assenso anche da parte del Ministero dell'Interno in ordine alla copertura finanziaria per le spese da sostenere che come è noto sono adesso a carico dello Stato, può disporre l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco del predetto personale.

Tale disposizione si rivela assai opportuna in relazione alla ormai consolidata separazione tra attività di indirizzo politico di competenza degli organi elettivi ed attività di gestione di competenza dei dirigenti, ma anche per l'eventualità che vengano disposti i provvedimenti sanzionatori previsti dall'art. 143 comma 5, nella nuova formulazione introdotta dalla legge n. 94/2009. Come già rappresentato è ora prevista la possibilità che nel caso emergano forme di condizionamento criminale del segretario,

del direttore generale, dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente locale questi possano essere sospesi dall'impiego o destinati ad altro ufficio o mansione. I rapporti fondati su base essenzialmente fiduciaria quali gli incarichi previsti dall'art. 110 del TUEL nonché i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa sono invece risolti di diritto fatta salva la facoltà della commissione di rinnovarli entro 45 giorni dall'insediamento.

La stessa disposizione (art. 145 comma 1) nell'intento di incoraggiare il personale di altre amministrazioni ad assumere tale impegnativo incarico prevede quale incentivo economico l'erogazione di un compenso determinato dal Prefetto in misura non superiore al 50% del compenso spettante a ciascuno dei componenti della commissione straordinaria. Tali oneri ivi compreso il trattamento economico di missione, se dovuto, sono a carico del Ministero dell'Interno che vi provvede tramite la prefettura utilizzando a tal fine una parte delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 nonché il ricavato delle vendite disposte di beni mobili ed immobili confiscati ai sensi della medesima legge n. 575/1965.

Al personale comandato o distaccato presso l'ente sciolto per mafia è rilasciata negli opportuni casi certificazione di "lodevole servizio", titolo valutabile ai fini della progressione di carriera.

Atteso che i bilanci degli enti locali sciolti sono quasi sempre deficitari o compromessi il legislatore ha previsto delle facilitazioni nell'accesso al credito e nel finanziamento di opere pubbliche indifferibili nonché strumenti finanziari per recuperare la qualità dei servizi pubblici.

Al riguardo l'art. 145 comma 2 prevede che la commissione straordinaria entro 60 gg. dall'insediamento adotti un "piano di priorità degli interventi" necessario appunto ad ottenere in via preferenziale contributi o finanziamenti da parte dell'amministrazione regionale o della Cassa Depositi e Prestiti

Tale delibera è posta in esecuzione attraverso la competente prefettura, previa acquisizione da parte del Prefetto del parere della Conferenza permanente. In merito vige anche una deroga alla normativa in tema di dissesto degli enti locali.

In caso di criticità finanziarie dovute principalmente alla mancata riscossione delle entrate locali, è prevista in favore dei comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti i cui consigli siano stati sciolti ai sensi dell'art. 143, una anticipazione di fondi pari all'importo dei residui attivi riferibili alle entrate proprie (titolo 1° e titolo 3° delle entrate) entro un limite massimo determinato sulla base di cinque annualità dei trasferimenti erariali e della compartecipazione al gettito IRPEF spettante all'ente. L'accesso a tale agevolazione finanziaria è subordinato alla redazione di un apposito piano di risanamento che dovrà essere approvato dal Ministro dell'Interno su parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali di cui all'art. 155 del TUEL Al fine di assicurare il massimo riscontro delle procedure di risanamento il comma 3 del citato art. 145 *bis* assegna, infine, all'organo di revisione contabile il compito di provvedere alla vigilanza sull'attuazione del piano di risanamento.

Ulteriori interventi di natura finanziaria ed ordinamentale sono stati introdotti con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), il cui comma 704 dell'art. 1 prevede, come già si è accennato, che a decorrere dal 2007 lo Stato provveda al rimborso a favore degli enti locali degli oneri relativi alle commissioni straordinarie nominate ai sensi dell'art. 144 del TUEL chiamate a gestire l'ente locale nonché del personale assegnato temporaneamente in posizione di comando o distacco ai sensi del citato art. 145, comma 1.

In materia di appalti di opere pubbliche, di forniture o di servizi, settore particolarmente sensibile ai tentativi di condizionamento della criminalità organizzata è prevista negli opportuni casi la revoca delle deliberazioni già eventualmente adottate da parte della amministrazione sciolta o la rescissione dei contratti già conclusi.

L'attivazione delle procedure di revoca delle deliberazioni o di rescissione dei contratti è effettuata, tenendo conto delle verifiche disposte in sede di accesso a termine dell'art. 145 TUEL.

7. CONCLUSIONI

La pressione esercitata su alcuni enti locali dalla criminalità organizzata di stampo mafioso comporta la costante esigenza di aggiornare gli strumenti posti a tutela dei valori fondamentali della collettività soprattutto se si tiene conto che tali enti rappresentano centri di spesa sempre più importanti.

A tale proposito andrebbe rivisto l'art. 146 per quel che attiene alle aziende sanitarie per la loro attuale natura, nonché alle aziende speciali. Parimenti aspetti di problematicità si manifestano per le cd. società in house e per gli enti strumentali in genere di comuni e province con particolare riguardo alle società miste nelle quali si rileva la contestuale presenza di soci pubblici e privati.

Particolare interesse riveste il caso in cui la commissione d'accesso evidenzia compromissioni di singoli amministratori. In tali ipotesi può risultare utile intervenire sui singoli amministratori senza pervenire a provvedimenti sanzionatori di carattere globale. Del resto il Ministero dell'Interno, già con circolare del 5 marzo 2007, nell'individuare alcune delle strategie da porre in essere per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni di tipo mafioso negli enti locali, aveva ipotizzato una linea di indirizzo che, in presenza di concreti ed obiettivi presupposti, mirasse a subordinare l'adozione della misura di rigore dello scioglimento degli organi elettivi all'esperimento di un tentativo di recupero della componente sana dell'amministrazione, qualora effettivamente estranea ad ogni forma di collusione, con l'individuazione delle attività gestionali dell'ente ritenute soggette a condizionamenti di infiltrazione di tipo mafioso. Non va sottaciuto infatti che lo scioglimento degli organi elettivi costituisce un evento di significativa gravità per l'ente e come tale viene percepito dalla collettività locale che può sentirsi inopinatamente coinvolta in un giudizio generale di criminalizzazione del territorio in contrasto con la *ratio* ispiratrice della norma.

In tali fattispecie potrebbe ipotizzarsi l'attribuzione al Prefetto di strumenti interdittivi finalizzati a sanzionare solo gli amministratori collusi o collegati alla criminalità organizzata.

Poiché la gestione straordinaria non è finalizzata al mero traghettamento dell'ente locale verso le nuove consultazioni elettorali, ma deve curare il recupero dei principi di buona e corretta amministrazione appare sempre più opportuno che la scelta dei componenti le commissioni straordinarie cada su soggetti specificamente vocati a tale funzione, ed a tale riguardo di particolare interesse è già il disposto dell'art. 10 della legge 17 dicembre 2010, n. 217 (conversione del D.L. 12 novembre 2010, n. 187) che introduce la possibilità per prefetti, viceprefetti e viceprefetti aggiunti di essere collocati in posizione di disponibilità, nei casi di conferimento di incarichi di gestione commissariale straordinaria ovvero di incarichi connessi a specifiche esigenze di servizio o a situazioni di emergenza, consentendo in tal modo di adibire in via esclusiva un apposito contingente (pari al 3%) di funzionari per tali incarichi - che vanno espletati a "tempo pieno" e per un periodo non superiore ad un triennio prorogabile per un ulteriore anno - nel numero massimo di 21 viceprefetti e 27 viceprefetti aggiunti.

Appare altresì utile ricordare le disposizioni della legge delega 13 agosto 2010, n. 136 laddove, all'articolo 2, comma 1, lettere g-h-i, introduce tra i principi e criteri direttivi, per l'esercizio della delega la previsione, per l'ente locale sciolto ai sensi dell'art.143:

g) dell'obbligo di acquisire di acquisire, nei cinque anni successivi allo scioglimento, l'informazione antimafia precedentemente alla stipulazione, all'approvazione o all'autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto, ovvero precedentemente al rilascio di qualsiasi concessione o erogazione, di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, indipendentemente dal valore economico degli stessi;

h) della facoltà di deliberare, per un periodo determinato, comunque non superiore alla durata in carica del commissario nominato, di avvalersi della stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di competenza del medesimo ente locale;

i) della facoltà di deliberare di avvalersi per un periodo determinato, comunque non superiore alla durata in carica degli stessi organi elettivi, della stazione unica appaltante, ove costituita, per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di competenza del medesimo ente locale.

Non può infine sottacersi che l'abolizione *tout court* dei controlli sugli atti degli enti locali, sia per ciò che attiene alle delibere sia per quel che attiene alle determinazioni dirigenziali ha annullato la possibilità delle opposizioni all'interno dei consigli comunali di impedire l'adozione di provvedimenti illegittimi o ancor più lesivi degli interesse collettivi. Tali atti in determinate realtà territoriali possono talvolta essere frutto di compromissioni con il crimine organizzato. Può quindi essere opportuno prevedere in sede di adozione del cd. Codice delle autonomie che un numero qualificato di consiglieri comunali e in via concorrente il Prefetto possano chiedere motivatamente il riesame dell'atto stesso all'organo o al soggetto che lo ha adottato. Resta fermo che l'eventuale riadozione non potrà che determinare l'esecutività, ma non senza che sia stato necessario per l'organo interessato riflettere, approfondire e motivare il nuovo provvedimento. Il riesame andrebbe limitato ai soli provvedimenti di natura patrimoniale o attinenti al personale già previsti dall'art. 125 TUEL. Il riesame da parte dello stesso organo che ha adottato il provvedimento con possibilità per quest'ultimo di confermarne la validità sarebbe scevro da censure di costituzionalità non intervenendo atti sanzionatori esterni all'ente.

BIBLIOGRAFIA

- Caringella F., Giuncato A. e Romano F., *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico (aggiornato con la legge di riforma federale dello Stato)*, Ipsoa, 2001.
- Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2006.
- Carpino R., *Testo unico degli enti locali commentato*, Maggioli editore, 2009.
- Clarizia P., in A.A.V.V. *Il sistema della sicurezza pubblica*, Giuffrè, 2010.
- Clementi F.- Antonelli V., *Il governo locale nella transizione federale*, CEL, 2009.
- Cicala A. R., *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazione e condizionamento mafioso*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1999.
- Gelati C., *I controlli sugli organi degli enti locali. Commento agli artt. 39 e 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e agli artt. 15 e 15 bis della legge 19 marzo 1990, n. 55*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1998.
- Groppi T., *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in Forum di Quaderni costituzionali, n.5/2004.
- Mainardis C., *Poteri di ingerenza statale e autonomia degli enti locali: si può rimuovere un sindaco senza leale collaborazione?*, in Le istituzioni del federalismo – Studi e ricerche n. 2/2005.
- Nigro M., *Il governo locale – Storia e problemi*, Bulzoni editore, 1980.
- Portelli I., *Mafie e governi locali: un'emergenza sommersa*, in Queste istituzioni, n. 145, 2007.
- Schilardi C., *La tutela della trasparenza amministrativa. Sospensione, rimozione, destituzione e decadenza di amministratori e funzionari pubblici. Scioglimento degli organi degli enti locali e requisiti necessari degli eletti. Forme di controllo. Pronunce della Corte Costituzionale, pareri del Consiglio di Stato, circolari ministeriali*, Pirola, 1994.
- Schilardi C., *Gli organi elettivi dei comuni e delle province*, in Quaderni SSAI, 2001
- Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa e similare, *Documento di sintesi della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, XIV Legislatura – Seduta del 12 luglio 2005.

DOCUMENTAZIONE

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- **REGIO DECRETO 4 febbraio 1915, n. 148**
Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e Provinciale.
- **REGIO DECRETO 26 giugno 1924, n. 1054**
Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.
- **LEGGE 4 febbraio 1926, n. 237**
Istituzione del podestà e della consulta municipale nei comuni con popolazione non eccedente i 5000 abitanti.
- **REGIO DECRETO LEGGE 2 gennaio 1927, n. 1**
Riordinamento delle circoscrizioni Provinciali.
- **LEGGE 2 giugno 1927, n. 957**
(Conversione in legge del regio decreto-legge 21 ottobre 1926, n. 1910, recante disposizioni inerenti l'estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i comuni del regno).
- **REGIO DECRETO 19 ottobre 1930, n. 1398**
Codice penale (art. 416bis)
- **REGIO DECRETO 3 marzo 1934, n. 383**
Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale.
- **LEGGE 9 giugno 1947, n. 530**
Modificazioni al Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383 e successive modificazioni.
- **LEGGE 10 Febbraio 1953 n. 62**
Costituzione e funzionamento degli organi regionali.
- **LEGGE 31 maggio 1965, n. 575**
Disposizioni contro la mafia.
- **DECRETO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 luglio 1977, n. 616**
Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.
- **DECRETO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 22 settembre 1988, n. 447**
Codice di procedura penale (art. 533).
- **LEGGE 7 giugno 1991, n. 182**
Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali.
- **LEGGE 12 luglio 1991, n. 203**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa.

- **LEGGE 22 luglio 1991, n. 221**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, recante misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.
- **LEGGE 30 dicembre 1991, n. 410**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, recante disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata.
- **LEGGE 24 febbraio 1992, n. 225**
Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.
- **DECRETO LEGISLATIVO 3 febbraio 1993, n. 29**
Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.
- **LEGGE 25 marzo 1993, n. 81**
Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.
- **LEGGE 14 gennaio 1994, n. 20**
Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.
- **LEGGE 11 febbraio 1994, n. 108**
Conversione in legge del decreto-legge 20 dicembre 1993, n. 529, recante disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.
- **DECRETO MINISTERIALE 10 maggio 1994, n. 415 (Ministero dell'Interno)**
Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.
- **DECRETO LEGISLATIVO 25 febbraio 1995, n. 77**
Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.
- **DECRETO MINISTERIALE 28 luglio 1995, n. 523 (Ministero dell'Interno)**
Regolamento recante modalità di organizzazione e funzionamento delle commissioni straordinarie per la provvisoria gestione degli enti locali.
- **LEGGE 15 marzo 1997, n. 59**
Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa (Bassanini).

- **LEGGE 15 maggio 1997, n. 127**
Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo (Bassanini bis).
- **DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 1998, n. 80**
Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.
- **LEGGE 30 aprile 1999, n. 120**
Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale.
- **LEGGE 3 agosto 1999, n. 265**
Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142.
- **DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267**
Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (estratto).
- **LEGGE COSTITUZIONALE 18 ottobre 2001, n. 3**
Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.
- **DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165**
Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.
- **LEGGE 15 luglio 2002, n. 145**
Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato.
- **LEGGE 5 giugno 2003, n. 131**
Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
- **LEGGE 24 novembre 2003, n. 326**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.
- **LEGGE 28 maggio 2004, n. 140**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali. Proroga di termini di deleghe legislative.
- **LEGGE 23 dicembre, n. 266**
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006).

- **LEGGE 27 dicembre 2006, n. 296**
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).
- **LEGGE 30 dicembre 2008, n. 210**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale.
- **LEGGE 15 luglio 2009, n. 94**
Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.
- **LEGGE 23 dicembre 2009, n. 191**
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010).
- **LEGGE 26 febbraio 2010, n. 26**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile.
- **LEGGE 26 marzo 2010, n. 42**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.
- **DECRETO LEGISLATIVO 2 luglio 2010, n. 104**
Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo.
- **LEGGE 17 dicembre 2010, n. 217**
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187. Misure urgenti in materia di sicurezza.
- **ATTO SENATO n. 2259 (XVI Legislatura)**
Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati.

GIURISPRUDENZA ESSENZIALE

Capitolo II – Tipologie di controlli sugli enti locali prima e dopo la Costituzione repubblicana

- Sentenza della Corte Costituzionale n. 397 del 20 novembre/1 dicembre 2006

Capitolo III - Il controllo sugli organi

- Sentenza del Consiglio di Stato, V sezione, n. 736 del 10 febbraio 2000
- Sentenza della Corte Costituzionale n. 43 del 20-27 gennaio 2004
- Sentenza del Tar Emilia Romagna, Bologna, I sezione, n. 3687 del 25 ottobre 2004
- Sentenza del Consiglio di Stato, IV sezione, n. 5368 del 5 ottobre 2005
- Ordinanza del Tar Lazio, I sezione, n. 4157 del 23 settembre 2010

Capitolo IV - Il controllo sugli organi *ex art. 143 TUEL*

- Sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 10-19 marzo 1993
- Sentenza del Consiglio di Stato, V sezione, n. 5225 del 9 maggio 2000
- Sentenza del Consiglio di Stato, V sezione, n. 1556 del 23 marzo 2004
- Sentenza del Consiglio di Stato, IV sezione, n. 4467 del 15 giugno 2004
- Sentenza del Consiglio di Stato, VI sezione, n. 5948 del 27 giugno 2006

Capitolo V - Profili procedurali e processuali in materia di scioglimento degli enti locali *ex art. 143 TUEL*

- Vedi Capitolo IV - Sentenza C. Cost. n. 103-1993
- Sentenza del Consiglio di Stato, V sezione, n. 5878 del 10 giugno 2005
- Sentenza del Consiglio di Stato, IV sezione, n. 6657 del 28 ottobre 2009
- Sentenza del Consiglio di Stato, VI sezione, n. 3462 del 30 marzo 2010
- Sentenza del Consiglio di Stato, VI sezione, n. 2957 del 27 aprile 2010

Sentenze della Corte Costituzionale

Sentenza 397/2006

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente BILE - Redattore QUARANTA

Udienza Pubblica del 24/10/2006 Decisione del 20/11/2006

Deposito del 01/12/2006 Pubblicazione in G. U. 06/12/2006

Norme impugnate: Art. 11, c. 3^o, della legge della Regione Sardegna 02/08/2005, n. 12.

SENTENZA N. 397/2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente Franco BILE, Giudici Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'11 ottobre 2005, depositato in cancelleria il successivo 19 ottobre ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2006 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Graziano Campus e Alberto Salvatore Romano per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

<omissis>

Considerato in diritto

<omissis>

5.1.— La questione non è fondata.

5.2.— Al riguardo, è necessario, innanzitutto, muovere dalla individuazione della portata e dell'ambito di applicazione dei limiti posti al potere sostitutivo regionale dalla sentenza n. 43 del 2004 di questa Corte, il cui contenuto è richiamato dal ricorrente a sostegno della censura formulata.

La Corte – con tale sentenza e con altre successive (in particolare, v. sentenze numeri 167 del 2005; 236 e 69 del 2004) – ha chiarito che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione «non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi». La Corte ha, pertanto, ritenuto ammissibile che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti territoriali minori, preveda «anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi» (così la citata sentenza n. 43 del 2004).

Nella stessa sentenza sono stati, inoltre, indicati i criteri che devono essere rispettati affinché si possa ritenere legittimo l'esercizio di poteri sostitutivi regionali.

In particolare, la Corte ha affermato che la legge regionale deve «apprestare congrue garanzie procedurali (...), in conformità al principio di leale collaborazione (...), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita». E le garanzie procedurali, assicurate dalla previsione di idonee forme collaborative, devono essere osservate anche quando venga in rilievo una attività interamente vincolata nel contenuto.

6.— Orbene, i suddetti principi, così enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, devono necessariamente trovare ingresso nella legge regionale la quale preveda l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali; pena la illegittimità costituzionale della legge stessa.

L'esercizio di detti poteri, con i limiti innanzi precisati, presuppone, infatti, che ci si trovi di fronte ad «enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita» (sentenza n. 43 del 2004). Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane.

Soltanto quando la Regione eserciti il suddetto potere sostitutivo nei confronti di tali enti si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia che impone, tra l'altro, la costante osservanza di

Sentenze della Corte Costituzionale

regole di cooperazione e consultazione con i soggetti inerti o inadempienti. In altri termini, la Regione, mediante l'esercizio di un siffatto potere sostitutivo, subentra, per il soddisfacimento di interessi unitari, nell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. Venendo, pertanto, in rilievo funzioni costituzionalmente garantite a tali soggetti, trova giustificazione la necessità che sia previsto e disciplinato un «procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sentenza n. 43 del 2004). La ragione insita nella necessità costituzionale di un rigido meccanismo cooperativo risiede, dunque, nella esigenza di consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di potere svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce. In quest'ottica, soltanto nel caso in cui detto ente persista nella inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della Regione.

7.— La medesima procedura di garanzia, caratterizzata dagli stessi limiti, non deve necessariamente essere prevista dalla normativa regionale, a pena di incostituzionalità, nella ipotesi in cui si consenta l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V.

Ciò in diretta conseguenza della affermazione fatta da questa Corte in ordine alla circostanza che gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, non trovano applicazione nei confronti delle Comunità montane, in quanto in tali disposizioni si fa esclusivo riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa (sentenze numeri 456 e 244 del 2005). Allo stesso modo non si estende alle Comunità montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione.

In conclusione, dunque, non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza di questa Corte ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo – diverso da quello contemplato dalla norma impugnata – esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie.

8.— È bene, tuttavia, precisare che quanto sin qui detto non significa che nei casi in cui il potere sostitutivo concerne enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita, quali sono le Comunità montane, esso possa essere esercitato senza alcuna garanzia per gli enti stessi.

L'esercizio di un siffatto potere – inserendosi in un procedimento amministrativo in funzione di controllo sostitutivo – soggiace alle regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato.

Pertanto, ai presidenti delle Comunità montane dovranno comunque essere assicurate, sulla base dei suddetti principi, forme di partecipazione e consultazione nel corso del procedimento amministrativo così come definito dalla legge. E l'eventuale violazione delle prescritte regole partecipative, ricorrendone i presupposti, potrà essere fatta valere innanzi ai competenti organi della giurisdizione amministrativa nelle forme di rito.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni), proposta, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 11, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2006.

Sentenze della Corte Costituzionale

Sentenza 43/2004

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente ZAGREBELSKY - Redattore ONIDA

Udienza Pubblica del 11/11/2003 Decisione del 20/01/2004

Deposito del 27/01/2004 Pubblicazione in G. U. 04/02/2004

SENTENZA N. 43/2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, 90, comma 1, e 91, comma 8, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 gennaio 2003, depositato in cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto; udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Valerio Onida; uditi l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

<omissis>

Considerato in diritto

<omissis>

3.– La questione non è fondata.

3.1.– <omissis>

3.2.– <omissis>

3.3.– Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione si inserisce in questo contesto, con la previsione esplicita del potere del Governo di “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” in determinate ipotesi, sulla base di presupposti che vengono definiti nella stessa norma costituzionale. L'ultimo periodo del comma prevede che sia la legge a definire le procedure, relative evidentemente all'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal periodo precedente.

La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (cfr. infatti l'articolo 117, quinto comma, ultimo inciso, della Costituzione, per gli obblighi internazionali e comunitari; l'articolo 117, secondo comma, lettere *h* e *m*, rispettivamente per l'ordine e la sicurezza pubblica e per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Quanto all'“unità giuridica” e all'“unità economica”, quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione.

La Costituzione ha voluto dunque che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali.

Ma l'articolo 120, secondo comma, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo *straordinario*, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari.

Il carattere straordinario e “aggiuntivo” degli interventi governativi previsti dall'articolo 120, secondo comma,

Sentenze della Corte Costituzionale

risulta sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, anche diversi dagli organi di controllo già previsti dall'ora abrogato articolo 130 della Costituzione.

Pertanto è da escludere anche che da questa norma costituzionale si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente.

4.- L'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi.

Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito.

Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito.

La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003).

<omissis>

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, e 90, comma 1, della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 91, comma 8, della predetta legge regionale del Veneto n. 33 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2004.

Sentenza Tar Emilia Romagna, Bologna, I sez., n. 3687/2004

TAR EMILIA ROMAGNA, BOLOGNA

I Sezione, 25 ottobre 2004, n. 3687

Ricorsi n. 529/2001, n. 620/2003, n. 634/2003, n. 1349/2003, n. 140/2004, n. 396/2004

<omissis>

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.

<omissis>

Sentenza Consiglio di Stato, IV sez., n. 5368-2005

CONSIGLIO DI STATO

IV Sezione, 05 ottobre 2005, n. 5368

Conferma T.A.R. Basilicata, n. 321/2004

<omissis>

Invero, la questione sottoposta all'esame del Collegio si inserisce in un quadro complesso nel quale a pareri resi in sede consultiva dal Consiglio di Stato (nn. 3049/02; 4269/02; 2575/03) si contrappongono pronunce rese in sede giurisdizionale dallo stesso Consiglio (decisioni della V Sezione n. 2975/03 e n. 29/05), con l'intervento di modifiche normative apportate all'art. 38, comma 8, del D.lgs. n. 267/00 dall'art. 3 del D.L. 29 marzo 2004 n. 80, convertito in L. 28 maggio 2004 n. 140.

In sede consultiva, questo Consiglio (Sez. I. par. n. 3049/02) ha sostanzialmente condiviso la tesi dell'Amministrazione dell'Interno, secondo cui la materiale e personale consegna del documento al protocollo da parte dell'interessato, con la connessa identificazione da parte del personale addetto, è stata individuata dal legislatore come l'unica modalità ammissibile per dare giuridica rilevanza alla volontà di dimettere il mandato, con la conseguenza di dover ritenere le dimissioni eventualmente presentate per interposta persona o inoltrate per posta o con altri mezzi improcedibili e comunque prive di efficacia. Tale ricostruzione viene ricondotta alla "ratio legis" che impone di ritenere che la normativa di settore intenda rispettare l'esigenza (riferibile al principio costituzionale della salvaguardia della volontà dell'elettorato), di assicurare la massima garanzia alla certezza e alla veridicità dell'atto di dimissioni in questione, tenuto conto del suo irreversibile riflesso sull'esercizio delle pubbliche funzioni, nonché la sua possibile incidenza sullo scioglimento della rappresentanza elettiva dell'ente e sul conseguente affidamento temporaneo della amministrazione ad un commissario straordinario.

Diversamente opinando, infatti, l'incidenza di eventuali accertamenti giurisdizionali "a posteriori" in ordine ad una reale diversa volontà dell'agente (o alla presenza di pur possibili falsificazioni) non potrebbe non riflettersi negativamente sulla funzionalità dell'ente locale e- in definitiva- sul principio costituzionale del "buon andamento" desumibile ex art. 97 della Costituzione, con evidente danno per la collettività interessata.

La tesi interpretativa esposta non è stata condivisa dalla V Sezione di questo Consiglio che, con le decisioni n. 2975/2003 e n. 5157/2004, non ha avallato la posizione assunta dalla prima Sezione nel parere n. 4269 dell'11 dicembre 2002.

<omissis>

La tesi esposta in detto parere è stata, da ultimo, criticata anche da un'altra recentissima decisione della V Sezione, la n. 29 del 2005 <omissis>

Il Collegio ritiene di doversi discostare dal suddetto orientamento interpretativo, non condividendolo per il profilo di ritenuta inapplicabilità delle modifiche legislative introdotte all'art. 38, comma 8, del T.U. degli enti locali di cui al D.lgs. n. 267/00 dal D.L. 29 marzo 2004 n. 80, conv. in L. n. 140 del 2004, attesa la natura non interpretativa delle norme in questione.

Invero, ad avviso del Collegio, alle disposizioni applicabili alla fattispecie, quali risultano dalle integrazioni recate dal D.L. n. 80 del 2004 cit., non può disconoscersi natura interpretativa e, conseguentemente, portata retroattiva.

Tale natura, che trova conforto nei lavori preparatori, nonché nell'analisi degli accadimenti storico giuridici che hanno preceduto l'approvazione delle norme de quibus, assume rilievo per le ragioni che verranno di seguito illustrate.

Nel caso all'esame vengono in contrapposto rilievo valori primari che l'ordinamento protegge: l'esigenza di salvaguardia della trasparente gestione degli Enti locali e il diritto allo svolgimento del mandato elettivo.

La conseguente necessità del bilanciamento di tali valori indica all'operatore la necessità di attenersi a criteri che consentano di contenersi nei limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui le norme in questione sono preordinate e a tale criterio si deve attenere il giudice nell'interpretare disposizioni normative complesse quali quelle in esame.

<omissis>

La Corte costituzionale ha, invero, più volte affermato (cfr. sentt. n- 374/02; 374/00; 229/99) che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Infatti, il divieto di retroattività della legge-pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il Legislatore ordinario deve in principio attenersi- non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione. Quindi il Legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva – interpretative o innovative che siano- purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.

<omissis>

Ordinanza Tar Lazio, I sez., n. 4157/2010

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)
N. 04157/2010 REG. ORD. SOSP.
N. 07852/2010 REG. RIC.

ha pronunciato la presente decisione sul ricorso numero registro generale 7852 del 2010

proposto da:

Cenname Vincenzo, rappresentato e difeso dall'avv. Pasquale Marotta, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giancarlo Caracuzzo, situato in Roma, via di Villa Pepoli n. 4;

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t.;

l'U.T.G. della Provincia di Caserta, in persona del Prefetto p.t.;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente p.t.;

la Presidenza della Repubblica, in persona del Presidente p.t.;

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui sono legalmente domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Provincia di Caserta, in persona del legale rappresentante p.t.;

il Comune di Casigliano, in persona del Sindaco p.t.;

e con l'intervento di ad adiuvandum:

Giuseppe + 450 Valle, rappresentato e difeso dagli avv. Raffaele Russo, Emilio Russo, con domicilio eletto presso Tar Lazio Segreteria Tar Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

a - del decreto del Presidente della Repubblica del 3.8.2010, notificato il 6.8.2010, con il quale è stata disposta la rimozione del ricorrente dalla carica di Sindaco del Comune di Camigliano e, per l'effetto, lo scioglimento del relativo Consiglio Comunale;

b - della relativa nota di trasmissione emessa dalla Prefettura di Caserta in data 5.8.2010 prot. n. 1719;

c - della relazione del Ministro dell'Interno del 30 luglio 2010, allegata al D.P.R. impugnato;

d - della nota del 18.6.2010 emessa dal Prefetto di Caserta richiamata nella relazione del Ministero dell'Interno;

e - di ogni altro atto preordinato, collegato, connesso e conseguente, ivi compreso l'atto di diffida prot. n. 7410 del 9.4.2010 adottato dal Prefetto di Caserta;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Caserta, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Presidenza della Repubblica;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2010 il dott. Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori avv. Pasquale Marotta per parte ricorrente e l'avv. Russo per gli intervenienti ad adiuvandum;

Considerato che, ad un sommario esame, il provvedimento impugnato appare adottato in conformità al disposto di cui all'art. 11, commi 3 e 5, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito nella legge 26 febbraio 2010, n. 26;

Ritenuto che non sussistono le ragioni richieste dalla legge per l'accoglimento della sospensiva;

Ritenuto, ancora, che, in relazione alla presente fase cautelare, le spese di giudizio debbano seguire la soccombenza ed essere, pertanto, liquidate in € 500,00 a favore delle Amministrazioni costituite in giudizio;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) respinge la su indicata domanda incidentale di sospensione.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese della presente fase cautelare, come liquidate in motivazione.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Elia Orciuolo, Presidente

Domenico Landi, Consigliere

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore

Sentenze della Corte Costituzionale

Sentenza 103/1993

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente CASAVOLA - Redattore CAIANIELLO

Udienza Pubblica del 23/02/1993 Decisione del 10/03/1993

Deposito del 19/03/1993 Pubblicazione in G. U. 24/03/1993

SENTENZA N. 103/1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15- bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164 (Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso), convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, promosso con ordinanza emessa l'8 luglio 1992 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Frustagli Domenico ed altri c/Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri, iscritta al n. 681 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di costituzione di Picciolo Guglielmo, ed altro, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Udito l'avvocato Alfredo Cordone per Picciolo Guglielmo, ed altro, e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

<omissis>

Considerato in diritto

<omissis>

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'assunto della natura politica dei provvedimenti di scioglimento impugnati dinanzi al giudice rimettente e che sarebbero per tale ragione insuscettibili di sindacato giurisdizionale, ai sensi dell'art. 31 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054.

Osserva in proposito la Corte che l'ordinanza di rimessione ha disatteso in modo esplicito la medesima eccezione - che era stata già dedotta nel giudizio a quo - nel "rilievo che la categoria degli atti politici, da individuare con criteri restrittivi, stante il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 della Costituzione), include gli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali". I provvedimenti adottati ai sensi della norma impugnata, si soggiunge nell'ordinanza, "non presentano tali requisiti, giacché, da un lato la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle ingerenze della criminalità organizzata risponde ad un interesse specifico e delimitato dello Stato, per quanto pressante e necessaria sia l'esigenza dell'intervento, e, d'altro lato, una volta che la norma abbia previsto i presupposti ed i contenuti del provvedimento, le valutazioni di ordine politico devono intendersi esaurite nella sede legislativa, restando al potere esecutivo il compito, che è proprio della sfera di azione della potestà amministrativa, di rendere operante il dettato della fonte primaria". In presenza di sì precisa ed argomentata presa di posizione del giudice a quo, circa l'assoggettabilità a sindacato giurisdizionale dei decreti del Presidente della Repubblica in quella sede impugnati, non può più mettersi in discussione l'ammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale, essendo all'uopo sufficiente ricordare l'indirizzo di questa Corte (v. da ultimo sentenza n. 436 del 1992) secondo cui "una volta che il giudice a quo abbia ritenuto di dover fare applicazione della norma, il controllo sull'ammissibilità della questione potrebbe far disattendere la premessa interpretativa (del medesimo giudice) solo quando questa dovesse risultare palesemente arbitraria, e cioè in caso di assoluta reciproca estraneità fra oggetto della questione e oggetto del giudizio di provenienza (sent. n. 67 del 1985) o quando l'interpretazione offerta dovesse risultare del tutto non plausibile." Questi presupposti non si verificano nel caso di specie, il primo, perché è indubitabile la pertinenza della norma impugnata rispetto al giudizio a quo, il secondo, perché il giudice remittente offre un'interpretazione di per sé plausibile sul problema della natura politica degli atti

Sentenze della Corte Costituzionale

impugnati, che viene esclusa, peraltro, alla stregua di argomenti sostenuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalente, ben tenuti presenti nel dibattito parlamentare sviluppatosi sulla norma ora impugnata (relazione alla Camera dei Deputati - Commissione Affari Costituzionali, resoconto 18 giugno 1991, Atto Camera n. 5723).

3.1. - Nel merito le questioni non sono fondate.

<omissis>

3.2. - Ciò premesso, rileva la Corte che l'ordinanza di rinvio, nel prospettare tali dubbi di costituzionalità, muove da una lettura parziale della disposizione impugnata perché sembra soffermarsi su uno solo dei suoi aspetti (quello dei collegamenti indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata) senza tener conto della struttura complessiva del citato art. 15- bis che è ben diverso da come viene inteso dal giudice a quo. Si sostiene difatti che esso sarebbe tale da consentire di prescindere "dall'osservanza del canone di congruità argomentativa" perché prevederebbe che quei provvedimenti possano basarsi "su presunzioni aprioristiche", onde la sua "dubbia aderenza ai principi di ragionevolezza .. e di imparzialità .. per le insufficienti garanzie di obbiettività e di coerenza .. rispetto al fine perseguito".

Osserva in proposito la Corte che la disposizione impugnata è invece formulata in modo da assicurare il rispetto dei principi che si assumono violati, e contiene in sé tutti gli elementi idonei a garantire obbiettività e coerenza nell'esercizio dello straordinario potere di scioglimento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa. Quel potere è previsto nella ricorrenza di talune situazioni, fra loro alternative, quali a) i collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, b) le forme di condizionamento degli amministratori, ma sempre che risulti che l'una o l'altra situazione compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, ovvero quando il suddetto collegamento o le suddette forme di condizionamento risultino "tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

La norma esige, perciò, una stringente consequenzialità tra l'emersione, da un lato, di una delle due situazioni suddette, "collegamenti" o "forme di condizionamento", e, dall'altro, di una delle due evenienze, l'una in atto, quale la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo nonché del regolare funzionamento dei servizi, l'altra conseguente ad una valutazione di pericolosità, espressa dalla disposizione impugnata con la formula (che ha come premessa i "collegamenti" o le "forme di condizionamento") "tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

3.3. - Non può perciò condividersi, alla stregua dell'analisi della disposizione impugnata, l'assunto del giudice a quo, secondo cui l'applicazione dell'art. 15- bis della legge in questione sarebbe affidata ad elementi "che presentano un grado di significatività inferiore a quello degli indizi e che, pertanto, mal si prestano ad un procedimento logico di tipo induttivo e ad un successivo controllo in sede giurisdizionale"; né può aderirsi alla sua opinione secondo cui la disposizione stessa potrebbe legittimare provvedimenti fondati su "convincimenti che, prescindendo dall'osservanza del canone di congruità argomentativa e conclusiva, possono basarsi su considerazioni aprioristiche". È invece la stessa prevista connessione tra situazione emersa ed evenienza pregiudizievole ad esigere, nella motivazione del provvedimento, la dimostrazione che, muovendo dalla accertata constatazione della sussistenza di una delle due situazioni anzidette, possano farsi risalire ad essa quella compromissione o quel pregiudizio cui il legislatore ha inteso ovviare nel prevedere la misura. Un obbligo, quello della adeguatezza della motivazione, che, anche prima di essere espressamente previsto in via generale dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990, era già imposto dalla costante giurisprudenza amministrativa in modo rigoroso per gli atti amministrativi - come quelli previsti dalla disposizione impugnata - restrittivi della sfera giuridica dei destinatari. Si è difatti sempre affermato il principio che in questo particolare tipo di atti si debba adeguatamente dar conto della sussistenza dei presupposti di fatto, del nesso logico fra questi e le determinazioni che, muovendo da essi, vengono adottate, della congruità dei sacrifici operati in relazione alle finalità da perseguire.

3.4. - Ad escludere che la norma, intesa in modo conforme alla sua struttura complessiva ed agli scopi che si propone, possa dar luogo ad interpretazioni tali da dar corpo ai sollevati dubbi di costituzionalità relativamente ai parametri invocati, soccorre d'altronde il significato che ad essa è stato attribuito dalla circolare esplicativa (n. 7102 M/6 del 25 giugno 1991) del Ministero dell'Interno, sul punto dei presupposti che debbono sorreggere i provvedimenti di scioglimento. In tale circolare si afferma che dagli "elementi" oggetto di valutazione debba emergere "chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata".

Vi è dunque la piena consapevolezza, da parte dell'autorità che deve applicare la norma, che questa renda possibile lo straordinario potere di scioglimento solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata, sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse.

Si è in presenza perciò di una misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale per la sua ricaduta sulle comunità locali che la legge intende sottrarre, nel loro complesso, all'influenza della criminalità organizzata. Una misura di carattere straordinario, dunque, rigorosamente ancorata alle finalità enunciate nel titolo della legge 22 luglio 1991, n. 221, di conversione del decreto-

Sentenze della Corte Costituzionale

legge 31 maggio 1991, n. 164 che la qualifica come "misura urgente .. conseguente ai fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso". Tale qualificazione, collegando la misura ad una emergenza straordinaria, attribuisce a quell'emergenza il valore di limite e di misura del potere, esercitabile perciò solo nei luoghi e fino a quando si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo.

3.5. - Le considerazioni che precedono mettono in evidenza la specificità della previsione e giustificano così compiutamente le sue peculiarità anche rispetto al restante contesto normativo finalizzato alla difesa della collettività dalle infiltrazioni mafiose. Ciò induce a disattendere il dubbio di costituzionalità prospettato in riferimento al principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di imparzialità (art. 97 della Costituzione), sotto il profilo delle insufficienti garanzie di obbiettività e di coerenza rispetto sia al fine perseguito, sia al modello procedimentale previsto dalle altre disposizioni assunte quali termini di confronto. Queste collegano la sospensione e la rimozione degli amministratori all'avvenuta irrogazione di altra misura preventiva, limitandole solo a coloro cui questa sia stata appunto irrogata, e subordinandole a "riscontri probatori meno labili e verificati dall'osservanza del principio del contraddittorio".

Osserva al riguardo la Corte che la rilevata diversità della misura in esame, rispetto ai modelli procedimentali previsti da altre disposizioni invocate a raffronto, non è irragionevole, ove si consideri l'enunciata specificità della misura che, come si è rilevato in precedenza (punto 3.4), ha natura sanzionatoria nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale natura del provvedimento di scioglimento e la specificità del suo destinatario (organo collegiale) impediscono perciò di poter assumere a termine di raffronto i modelli che riguardano persone singole ed in particolare quelli che prevedono la loro sospensione o la rimozione da cariche pubbliche a seguito della irrogazione di condanne penali o di misure preventive.

<omissis>

Per il comune fondamentale connotato della regolazione di ipotesi di diminuita o cessata idoneità dell'organo collegiale come tale e non di suoi singoli componenti, e per l'analoga previsione collaterale di uno strumento di controllo parlamentare sull'adozione del provvedimento (rispettivamente, comma 2 della disposizione denunciata e art. 39, comma 6, della legge n. 142 del 1990), anzi, la misura in argomento può considerarsi una specificazione di quella contemplata nell'art. 39 citato, per la cui irrogazione neppure è previsto, nella fase amministrativa, "il contraddittorio". Un elemento questo con cui l'ordinanza di rinvio ha inteso probabilmente riferirsi alla preventiva contestazione degli addebiti e alla possibilità di dedurre in ordine ad essi nel corso del procedimento. La mancanza di tale previsione nel procedimento amministrativo relativo alle ipotesi di scioglimento, così assimilate, appare giustificata dalla loro peculiarità, essendo quelle misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica. Una evenienza dunque che esige interventi rapidi e decisi, il che esclude che possa ravvisarsi l'asserito contrasto con l'art. 97 della Costituzione, dato che la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, fra i quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 23 del 1978; ord. n. 503 del 1987), non è compreso quello del "giusto procedimento" amministrativo, dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunemente assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24 e 113 della Costituzione.

<omissis>

Osserva in proposito la Corte che, come è stato chiarito in altre occasioni (sent. n. 409 del 1988), gli interessi legittimi correlati all'azione amministrativa non hanno una soglia costituzionalmente garantita, ma sono configurabili, nella loro effettiva consistenza, in relazione alla disciplina sostanziale di rango ordinario di volta in volta presa in considerazione.

Di conseguenza, una volta salvaguardati nei confronti dell'amministrazione i diritti fondamentali ed il principio di uguaglianza, ed assicurata la relativa tutela giurisdizionale, gli interessi procedimentali (cioè quelli che attengono alla regolarità formale dell'azione amministrativa) assurgono ad interessi legittimi alla stregua della disciplina che li contempla, perché è essa che ne definisce la misura ed il contenuto in base ai quali possono poi essere fatti valere dinanzi al giudice. I modelli organizzativi o procedimentali, come è stato chiarito (sent. n. 409 del 1988 cit.), sono molteplici ed articolati, per cui la legittimità delle norme che li prevedono non può essere affermata solo allorché essi consentano un sindacato il più penetrante possibile, ma deve essere considerata nel contemperamento con tutti gli altri principi costituzionali.

Ciò premesso, va richiamato quanto si è osservato, secondo cui l'adozione dei provvedimenti di scioglimento degli organi elettivi locali è ancorata alla ricorrenza di alcune situazioni di fatto in connessione con il verificarsi di certe conseguenze reputate pregiudizievoli. Si è anche osservato che la norma impugnata non esclude affatto che il provvedimento di scioglimento debba essere motivato con riferimento a risultanze obbiettive circa l'effettiva sussistenza di quelle situazioni, nonché argomentato in modo plausibile sulle conseguenze che da esse siano derivate o possano derivare sul piano della funzionalità e della imparzialità degli organi stessi o su quello della sicurezza pubblica. Ma appare pur sempre evidente che, una volta assicurati quegli adempimenti, deve ritenersi, in armonia con i principi costituzionali, che l'autorità che deve provvedere sia dotata di poteri latamente discrezionali per valutare - nel suo prudente apprezzamento e con riferimento a tutto il contesto delle circostanze prese in considerazione, nel quadro del particolare fenomeno della criminalità organizzata - le conseguenze pregiudizievoli che ritenga si siano prodotte o possano prodursi sul terreno degli interessi pubblici da salvaguardare.

Orbene, anche in presenza di tale latitudine di apprezzamenti, la garanzia della tutela giurisdizionale appare sufficientemente assicurata dalla possibilità, per il giudice amministrativo, di verificare la sussistenza degli elementi di

Sentenze della Corte Costituzionale

fatto - "precisi", secondo quanto affermato nella citata circolare del Ministero dell'Interno - quali vengono asseriti nella motivazione, che all'uopo deve essere fornita dall'organo che emana il provvedimento di scioglimento, nonché di valutare, sotto il profilo della logicità, il significato attribuito agli elementi di fatto su cui ci si fonda, e l'iter seguito per pervenire a certe conclusioni. Del resto, la consistenza fattuale degli "elementi" su cui le misure di scioglimento devono essere fondate si accentua ulteriormente in rapporto alle fonti informative da cui quegli elementi sono rilevati, trattandosi di risultanze che conseguono a poteri di accesso e di verifica delle autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico e alla lotta contro i fenomeni di criminalità organizzata. Tali poteri a loro volta sono puntualmente disciplinati e delimitati nei rispettivi presupposti sostanziali di esercizio: accesso del prefetto presso gli enti territoriali e locali, i cui amministratori vengono raggiunti da provvedimenti di sospensione o decadenza per effetto di condanne penali o misure di prevenzione (art. 15, comma 5, in relazione al comma 1, della legge n. 55 del 1990); accesso del Ministro dell'interno, del direttore della Direzione investigativa antimafia o del prefetto nell'ambito di pubbliche amministrazioni, allorché siano riscontrate "infiltrazioni" di tipo mafioso nell'ambito dell'attività contrattuale concernente opere o lavori pubblici (art. 16, legge n. 55 del 1990 cit., in relazione all'art. 2 del d.l. 29 ottobre 1991, n. 345 convertito in legge 30 dicembre 1991, n. 410); analogo intervento, dei medesimi organi, nell'ambito delle verifiche previste dagli artt. 1 e 1-bis del d.l. 6 settembre 1982, n. 629, convertito in legge 12 ottobre 1982, n. 726, già istitutivo dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa.

Tutta una serie di elementi, questi, che portano ad escludere anche il ravvisato dubbio di costituzionalità in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione.

<omissis>

5.2. - Osserva la Corte, per quel che riguarda l'art. 3 della Costituzione, che la possibilità del protrarsi degli effetti dello scioglimento, al di là dei tre mesi previsti dall'art. 39 della legge n. 142 del 1990, non appare irragionevole, perché è collegata alla peculiarità del fenomeno, in ragione del quale è prevista nelle more la ricostituzione dell'organo elettivo per un periodo più lungo rispetto a quello indicato per le altre ipotesi di scioglimento, non legate al fenomeno della criminalità; ciò che trova una sua ragionevole giustificazione nell'esigenza di evitare il riprodursi del fenomeno, ove si sia manifestato: un'evenienza questa che sarebbe certamente più probabile ove la ricostituzione dell'organo fosse immediata. Il protrarsi degli effetti dello scioglimento può difatti consentire, nel frattempo, di intervenire sul terreno del ripristino della legalità, della eliminazione degli effetti prodotti dall'inquinamento criminoso, della creazione di condizioni nuove che, avvalendosi della precedente esperienza, permettano la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui si era voluto ovviare con lo scioglimento. Coerente con questa finalità, sottesa alla determinazione legale della durata minima e massima della misura, risulta del resto la prevista prevalenza dello scioglimento in base alla norma denunciata, allorché con esso concorra una ipotesi di scioglimento dell'organo a norma del già richiamato art. 39 della legge n. 142 del 1990, secondo quanto dispone il comma 6 della disposizione censurata: tale previsione - che rappresenta una ulteriore conferma del rapporto di sostanziale specificazione che intercorre tra i due istituti - mira ad evitare che lo strumento dello scioglimento adottato ex art. 15-bis possa essere vanificato dalle dimissioni di almeno la metà dei consiglieri, le quali comporterebbero lo svolgimento di nuove elezioni appunto entro tre mesi, a norma dell'art. 39, legge n. 142 del 1990.

<omissis>

5.4. - Quanto poi al prospettato contrasto con gli artt. 5 e 128 della Costituzione della censurata durata, per un periodo da dodici a diciotto mesi, degli effetti dello scioglimento, la questione è infondata perché, pur essendosi in presenza di una misura che può essere annoverata nella categoria del controllo sugli organi, essa è ispirata - a differenza che in altre ipotesi di scioglimento in cui è previsto un minor intervallo temporale per la ricostituzione di quelli disciolti - dalla particolare esigenza più volte qui messa in evidenza. Si giustifica perciò che l'aspetto proprio delle autonomie, quale quello della rappresentatività degli organi di amministrazione, possa temporaneamente cedere di fronte alla necessità di assicurare l'ordinato svolgimento della vita delle comunità locali, nel rispetto delle libertà di tutti ed al riparo da soprusi e sopraffazioni, estremamente probabili quando sui loro organi elettivi la criminalità organizzata possa immediatamente riprendere ad esercitare pressioni e condizionamenti.

5.5. - Infondata è anche la censura formulata in riferimento all'art. 24 della Costituzione. Diversamente da quanto si asserisce nell'ordinanza, se è vero che la durata degli effetti è determinata sulla base di un potere discrezionale dell'amministrazione, la sua latitudine è pur sempre delimitata dalla valutazione della situazione in concreto riscontrata in relazione all'estensione dell'influenza criminale così come manifestatasi.

La determinazione della durata è, perciò, per sua natura legata alla valutazione di cui si deve dare necessariamente conto alla stregua dei principi generali in tema di motivazione degli atti amministrativi: il che costituisce sicuro limite al possibile arbitrio, condizionando il potere dell'organo che deve determinare la durata degli effetti dello scioglimento e, quindi, consentendo il sindacato giurisdizionale sulla congruità e logicità della valutazione compiuta anche per questa parte del provvedimento.

<omissis>

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di

Sentenze della Corte Costituzionale

manifestazione di pericolosità sociale), introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164 (Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso), convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, in riferimento agli artt. 48, 51 e 125 della Costituzione;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15- bis sopraindicato, sollevate con la stessa ordinanza in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 97, 113 e 128 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 1993.

Il presidente: CASAVOLA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 marzo 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Sentenza Consiglio di Stato, V sez., n. 5225-2000

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 9 maggio 2000, n. 5225

Conferma T.A.R. Campania – Napoli - I Sezione, n. 1652/1999

<omissis>

In questa logica, che non ha finalità repressive nei confronti di singoli ma di salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata, trovano giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'amministrazione e la possibilità di dare peso anche a situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, quali i vincoli di parentela o di affinità, i rapporti di amicizia o di affari, le notorie frequentazioni.

Egualemente ampio, secondo il modello di valutazione stabilito dalla norma citata, risulta il margine per l'apprezzamento degli effetti derivanti dai "collegamenti" o dalle "forme di condizionamento" in termini di compromissione della "libera determinazione degli organi elettivi", del "buon andamento delle amministrazioni" nonché del "regolare funzionamento dei servizi", ovvero in termini di "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Sotto questo profilo, devono ritenersi idonee anche quelle situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, giacché, in tal caso, sussisterebbero i presupposti per l'avvio dell'azione penale o, almeno, per l'applicazione delle misure di prevenzione a carico degli amministratori, mentre la scelta del legislatore, giova ripeterlo, è stata quella di non subordinare lo scioglimento del consiglio comunale né a tali circostanze né al compimento di specifiche illegittimità.

Da quanto precede emerge, in conclusione, che lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art.15 bis della legge n.55/1990 rappresenta la risultante di una valutazione il cui asse portante è costituito, da un lato, dalla accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata, dall'altro, dalle carenze di funzionalità dell'ente in uno o più settori, sensibili agli interessi della criminalità organizzata, ovvero da una situazione di grave e perdurante pregiudizio per la sicurezza pubblica. Entro questi estremi è compresa l'estesa potestà di apprezzamento dell'amministrazione e l'atto nel quale essa trova concreta espressione può essere sindacato, come è regola generale nei giudizi di legittimità, soltanto in presenza di vizi che denotino, con sufficiente concluzione, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale.

<omissis>

Sentenza Consiglio di Stato, V sez., n. 1556-2004

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 23 marzo 2004, n. 1556

Annullamento T.A.R. Campania – Napoli - I Sezione, n. 3903/2003

<omissis>

2) - Come in più occasioni ritenuto dalla Sezione (cfr., tra le altre, 14 maggio 2003, n. 2590; 2 ottobre 2000, n. 5225; 3 febbraio 2000, n. 585; 22 marzo 1999, n. 319), ai sensi dell'art. 15 *bis* della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 del decreto legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito con legge 22 luglio 1990, n. 221, il potere di scioglimento dei Consigli comunali è esercitato quando “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 e il buon andamento delle amministrazioni nonché il regolare funzionamento dei servizi...ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato di sicurezza pubblica”.

La genericità del disposto letterale, che considera sufficiente la presenza di “elementi” non meglio specificati su “collegamenti” o “forme di condizionamento”, indica che la norma considera sufficiente, per quanto concerne il “rapporto” fra gli amministratori e la criminalità organizzata, circostanze che presentano un grado di significatività e di concludenza inferiore di quelle che legittimano l'avvio dell'azione penale o l'adozione delle misure di sicurezza nei confronti degli “indiziati” di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o analoghe (legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni).

Ne dà conferma il raffronto con l'art. 15 della stessa legge n. 55/1990, che, ricollegandosi ai modelli penalistici e di prevenzione, prevede la sospensione degli amministratori “sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416 *bis* del codice penale ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso” e degli amministratori nei cui confronti sia stata applicata “ancorché con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575”.

La più rigorosa disciplina stabilita dal citato art. 15 *bis* indica che, in tal caso, lo scioglimento dell'organo elettivo rappresenta una “misura di carattere straordinario” per fronteggiare “una emergenza straordinaria”, come ha osservato la Corte Costituzionale, che ha escluso l'esistenza di profili di incostituzionalità nella norma, pur affermando la necessità che l'esercizio dello straordinario potere di scioglimento sia avvalorato da obiettive risultanze che rendano attendibile l'ipotesi dell'esistenza di collegamenti diretti o indiretti e di forme di condizionamento degli amministratori (sentenza 19 marzo 1993, n. 103).

In questa logica, che non ha finalità repressive nei confronti di singoli, ma di salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata, trovano giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'amministrazione e la possibilità di dare peso anche a situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, quali i vincoli di parentela o di affinità, i rapporti di amicizia o di affari, le notorie frequentazioni.

Eguale ampio, secondo il modello di valutazione stabilito dalla norma citata, risulta il margine per l'apprezzamento degli effetti derivanti dai “collegamenti” o dalle “forme di condizionamento” in termini di compromissione della “libera determinazione degli organi elettivi”, del “buon andamento delle amministrazioni” nonché del “regolare funzionamento dei servizi”, ovvero in termini di “grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”.

Sotto questo profilo, devono ritenersi idonee anche quelle situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, giacché, in tal caso, sussisterebbero i presupposti per l'avvio dell'azione penale o, almeno, per l'applicazione delle misure di prevenzione a carico degli amministratori, mentre la scelta del legislatore, giova ripeterlo, è stata quella di non subordinare lo scioglimento del consiglio comunale né a tali circostanze né al compimento di specifiche illegittimità.

Da quanto precede emerge, in conclusione, che lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 15 *bis* della legge n. 55/1990 rappresenta la risultante di una valutazione il cui asse portante è costituito, da un lato, dalla accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata, dall'altro, dalla carente funzionalità dell'ente in uno o più settori, sensibili agli interessi della criminalità organizzata, ovvero da una situazione di grave e perdurante pregiudizio per la sicurezza pubblica.

Entro questi estremi è compresa l'estesa potestà di apprezzamento dell'amministrazione e l'atto nel quale essa trova concreta espressione può essere sindacato, come è regola generale nel giudizio di legittimità e secondo quanto correttamente dedotto nelle difese erariali, soltanto in presenza di vizi che denotino, con sufficiente concludenza, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale.

<omissis>

Come dianzi ricordato, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'esercizio dello straordinario potere di scioglimento debba essere avvalorato da obiettive risultanze che rendano attendibile l'ipotesi dell'esistenza di collegamenti diretti o indiretti e di forme di condizionamento degli amministratori.

Sentenza Consiglio di Stato, V sez., n. 1556-2004

Ma, nella specie, tale approfondimento, per quanto attiene alla posizione del Sindaco in carica, non risulta avere avuto sufficiente seguito; laddove un approfondimento nei sensi ora detti era da ritenersi tanto più utile e necessario in un'ipotesi, quale quella in esame, in cui le accuse risalivano ad oltre quattro anni prima dell'adozione del provvedimento e, inoltre, riguardavano fatti e circostanze risalenti a momenti antecedenti alla prima nomina a sindaco dell'interessato, mentre nulla veniva affermato circa l'eventuale permanenza di tali rapporti anche in momenti successivi e, in particolare, dopo la seconda sua elezione avvenuta nel 2000 (in una situazione, tra l'altro, in cui il corpo elettorale era pienamente edotto delle vicende giudiziarie riguardanti il Sindaco uscente e, non di meno, ha ritenuto il medesimo ancora meritevole di fiducia); nelle more, infatti, non erano emersi altri fatti o circostanze penalmente rilevanti a carico dell'interessato e, in tale contesto, sarebbe stato, quanto meno, onere della Commissione esaminare quale fosse, in effetti, la reale situazione delle indagini penali, non potendosi ritenere idoneo il richiamarsi, dopo alcuni anni, a fatti e circostanze semplicemente dichiarati da taluni collaboranti, ma non verificati nei fatti e, soprattutto, non produttivi di rinvio a giudizio.

<omissis>

Ora, è vero che la disciplina che presiede all'adozione dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose è caratterizzata da un ampio margine per l'apprezzamento degli effetti derivanti dai "collegamenti" o dalle "forme di condizionamento" in termini di compromissione della "libera determinazione degli organi elettivi", del "buon andamento delle amministrazioni", nonché del "regolare funzionamento dei servizi", ovvero in termini di "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica"; non di meno gli apprezzamenti operati devono basarsi su elementi fattuali sufficientemente precisi e concordanti e frutto, per quanto possibile e senza sconfinamento nel campo riservato al giudice penale, di attività di riscontro obiettivo, in particolare allorché ci si fondi su dichiarazioni in certa misura verificabili e non vi sia stato rinvio a giudizio, ma solo sottoposizione ad indagine penale.

E se tale attività di riscontro, nella specie, fosse stata svolta e fosse stata portata l'attenzione sulle incongruenze di cui si è detto (poi confermate, di fatto, dal decreto di archiviazione) non può escludersi che la stessa Amministrazione potesse pervenire a determinazioni difformi da quelle assunte, così come, in definitiva, vi sono giunti gli inquirenti penali, giusta quanto è dato apprendere dalla cennata richiesta di archiviazione, versata in atti.

<omissis>

Il sostanziale difetto di consistenza dei fatti e circostanze imputati al Sindaco Spedalieri – pienamente confermato, come si ripete, dal vaglio penale della vicenda – vale, già di per sé, ad incidere in termini rilevanti sulla bontà e tenuta complessiva degli apprezzamenti in concreto operati e qui contrastati, rappresentando, a ben vedere, il fulcro motivazionale del provvedimento impugnato in primo grado e degli atti ad esso presupposti; atti tutti che appaiono, per ciò stesso, gravemente claudicanti.

<omissis>

Sentenza Consiglio di Stato, IV sez., n. 4467-2004

CONSIGLIO DI STATO

IV Sezione, 15 giugno 2004, n. 4467

Conferma T.A.R. Campania – Napoli - I Sezione, n. 11540/2003

<omissis>

Giova, preliminarmente rilevare che la “ratio” che è sottesa allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata è collegata con un istituto di natura preventiva e cautelare, inteso ad evitare appunto che gli indizi raccolti in ordine all’esistenza di una infiltrazione della suddetta criminalità organizzata possano compromettere il regolare e legittimo andamento della gestione della cosa pubblica.

Essa non risponde, quindi, alle regole ordinamentali tendenti a stroncare la commissione di illeciti (per cui sono predisposte altre regole), ma si inquadra piuttosto nel sistema preventivo del controllo generale riservato allo Stato in ordine a fatti che, per la loro consistenza ed effettività, si reputano idonei a determinare uno sviamento dall’interesse pubblico, che necessariamente deve essere perseguito dall’ente locale, titolare esponenziale degli interessi della propria collettività.

Alla luce di queste premesse, perdono rilevanza le puntuali contestazioni svolte dagli appellanti sui singoli episodi; che questi non abbiano determinato reati, ovvero che abbiano dato luogo a reati marginali in ordine alle esigenze ordinamentali è fatto che non concerne la fattispecie in esame; quello che è invece rilevante è che la commissione all’uopo preposta abbia raccolto una serie di elementi, anche indiziari, che conducono alla ragionevole possibilità che, per il modo di atteggiarsi complessivo dell’Amministrazione dell’ente locale, possano verificarsi condizionamenti che inducano l’ente locale a comportamenti non consonanti con la cura degli interessi pubblici allo stesso demandati dall’ordinamento giuridico.

E che questi elementi ci siano è vicenda incontrovertibile nella specie.

<omissis>

Per quanto, poi, concerne, la mancanza dell’avviso dell’avvio del procedimento, al di là del fatto che gli organi dell’ente locale erano comunque a conoscenza dell’indagine in corso, questo nella specie non era necessario, trattandosi, come si è detto in precedenza, di un’attività di natura preventiva e cautelare, per la quale non vi è necessità di alcuna partecipazione, anche per il tipo di interessi coinvolti, che non concernono, se non indirettamente, persone, ma la complessiva rappresentazione operativa dell’ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell’intera collettività comunale.

L’appello va, pertanto, respinto.

<omissis>

Sentenza Consiglio di Stato, VI sez., n. 5948-2006

CONSIGLIO DI STATO

VI Sezione, 27 giugno 2006, n. 5948

Conferma T.A.R. Campania – Napoli - I Sezione, n. 1622/2006

<omissis>

4. Occorre premettere che tutto l'iter argomentativo degli istanti - laddove ripropone i motivi già svolti in primo grado e lamenta il loro mancato approfondimento da parte del T.A.R., che avrebbe avallato una valutazione del Ministro competente disancorata da quegli elementi di riscontro di carattere oggettivo voluti dalla normativa e indicati anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 103/1993 - si sviluppa con riferimento alla relazione allegata al decreto 25 ottobre 2005, trascurando gli accertamenti della Commissione di accesso, cui la relazione stessa fa integrale rinvio, versati nel giudizio di primo grado dall'Amministrazione.

Orbene, è sufficiente leggere detto documento, molto articolato e dettagliato, per evincere come lo stesso formuli precise e stringenti consequenzialità tra il contesto socio-criminale locale, i collegamenti diretti e indiretti con esponenti della criminalità organizzata di singoli componenti l'organo elettivo e di dipendenti comunali e le attività amministrative da costoro poste in essere, che, per le loro deviazioni dai principi di trasparenza, imparzialità e correttezza, mostravano chiari e non casuali indizi di infiltrazioni mafiose o camorristiche.

4.1. Della coerenza di tale trama argomentativa il T.A.R. ha dato atto nella sua sentenza, facendo, in tal modo, corretta applicazione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza e che possono riassumersi nel principio, secondo il quale la normativa in subiecta materia, essendo preordinata alla difesa preventiva da un fenomeno criminale peculiare, invasivo delle articolazioni della vita economica e sociale, non richiede, per la sua applicazione né che i fatti considerati si traducano necessariamente in fattispecie delittuose né che, in ordine ad essi, sia raggiunta la certezza probatoria, essendo sufficiente che gli elementi raccolti siano, da un lato, significativi di un condizionamento dell'attività degli organi di amministrazione; dall'altro, che tale condizionamento si ricolleggi all'influenza di gruppi di criminalità mafiosa o camorristica.

Ed invero, a tal fine, non è neppure necessario che la volontà dei singoli amministratori sia coartata con la violenza (come sembra configurare la prospettazione degli appellanti), giacché il condizionamento, idoneo a determinare lo scioglimento dell'organo, può essere anche frutto di spontanea adesione culturale o di timore o di esigenza di quieto vivere, risultando, in tutti i casi, l'attività amministrativa deviata dai suoi canoni costitutivi per essere rivolta a soddisfare interessi propri della criminalità organizzata.

Il che dà ragione anche dell'inconferenza (prima ancora che dell'infondatezza) della doglianza, secondo la quale l'Amministrazione si sarebbe, nel caso concreto, limitata ad accertare l'esistenza della camorra nel territorio comunale, trascurando che la lotta alla stessa sarebbe compito dello Stato e non dei Sindaci, i quali la subirebbero soltanto, posto che, una volta che sia individuato un condizionamento, lo scioglimento dell'organo elettivo prescinde anche dalla volontarietà della collusione, tendendo, in via principale, a consentire il ripristino di una attività amministrativa volta al perseguimento dell'interesse collettivo e non di quello di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata.

<omissis>

Sentenza Consiglio di Stato, IV sez., n. 6657-2009

CONSIGLIO DI STATO

IV Sezione, 28 ottobre 2009, n. 6657

Riforma T.A.R. Campania – Napoli - I Sezione, n. 115/2009

<omissis>

L'appello, oltre a contestare le motivazioni sostenute nella sentenza impugnata, ripropone nella sostanza i motivi già prospettati davanti al Tar e da questo ritenuti infondati.

Con il primo motivo viene riproposta la questione della asserita violazione dell'articolo 7 della legge 241/90, sull'assunto che, ad avviso degli appellanti, i provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali, disciplinati dall'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non si sottrarrebbero alla disciplina generale contenuta nella legge n. 241 del 1990 concernente la partecipazione al procedimento dei destinatari del provvedimento conclusivo. La tesi non può essere condivisa, in primo luogo per le argomentazioni già esposte dalla Corte Costituzionale nella sentenza numero 103 del 1993, che ha appunto esaminato la questione sotto il profilo della costituzionalità delle leggi, osservando in particolare che "la mancanza [della previsione di una preventiva contestazione degli addebiti e della possibilità di dedurre in ordine ad essi del procedimento di scioglimento appare giustificata dalla loro peculiarità,] essendo quelle misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento all'ipotesi di attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica. Una evenienza dunque che esige interventi rapidi e decisi". La Corte aggiunge più avanti come "la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, fra i quali non è compreso quello del giusto procedimento amministrativo dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli articoli 24 e 113 della Costituzione."

D'altro canto, non si vede quale utilità avrebbe potuto avere la partecipazione al procedimento degli interessati posto che "gli atti, documenti e note informative utilizzate per l'istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti di scioglimento degli organi" rientrano tra le "categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero a fini di prevenzione e repressione della criminalità".

Il motivo si dimostra quindi infondato.

<omissis>

Sentenza Consiglio di Stato, VI sez., n. 3462-2010

CONSIGLIO DI STATO

VI Sezione, 30 marzo 2010, n. 3462

Annullamento Tar Calabria – Catanzaro, sez. I, n. 1125/2009

Annullamento Tar Calabria – Catanzaro, sez. I, n. 1124/2009

<omissis>

Per queste ragioni, lo scioglimento dell'organo elettivo rappresenta una «misura di carattere straordinario» per fronteggiare «una emergenza straordinaria» (cfr. in tal senso, Corte cost. 19 marzo 1993 n. 103, nell'escludere profili di incostituzionalità nel pregresso omologo art. 15-bis, l. n. 55/1990).

Trovano allora giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'Amministrazione nel valutare gli «elementi su collegamenti diretti o indiretti ... o su forme di condizionamento»; trovano peso situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò, come già detto, pur quando il valore indiziario dei dati raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione.

Eguale ampio, secondo il modello legale posto dalla norma citata, risulta il margine per l'apprezzamento degli effetti derivanti dai collegamenti o dalle forme di condizionamento in termini di compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento della Amministrazione, del regolare funzionamento dei servizi, ovvero in termini di grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica, con conseguente idoneità anche di quelle situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata (pena, in tal caso, l'intervento dei modelli penalistici o di prevenzione).

Da quanto precede emerge, in conclusione, che lo scioglimento del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 143, d.lgs. n. 267/2000 rappresenta la risultante di una valutazione il cui asse portante è costituito, da un lato, dalla accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall'altro, dalle precarie condizioni di funzionalità dell'ente.

Entro questi estremi si muove la già evidenziata ampia discrezionalità dell'Amministrazione, assoggettata al sindacato del giudice di legittimità nei soli limiti della presenza di vizi che denotino, con sufficiente concluzione, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale.

Sul piano dei principi, è nei sensi esposti la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio (cfr., per tutte, IV sez., 6 aprile 2005 n. 1573; 4 febbraio 2003 n. 562 e 22 giugno 2004 n. 4467; V sez., 14 maggio 2003 n. 2590 e 23 giugno 1999 n. 713; 22 marzo 1999 n. 319; 3 febbraio 2000; n. 585, 2 ottobre 2000 n. 5225; Cons. giust. sic., 22 aprile 2002 n. 205); e non vi è ragione per discostarsi dalle acquisizioni in precedenza raggiunte.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 103/1993, ha avuto modo di chiarire come, su tale materia, il sindacato di legittimità affidato al giudice amministrativo si estende "sulla sussistenza dei presupposti di fatto e sulla ragionevolezza e coerenza, sotto il profilo logico, del significato attribuito agli elementi di fatto e delle conclusioni che se ne fanno derivare" che "[l]a norma esige, perciò, una stringente consequenzialità tra l'emersione, da un lato di una delle due situazioni suddette, "collegamenti" o "forme di condizionamento", e, dall'altro, di una delle due evenienze, l'una in atto, quale la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo nonché del regolare funzionamento dei servizi, l'altra conseguente ad una valutazione di pericolosità, espressa ...con la formula..." tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Inoltre, la circolare esplicativa del Ministero dell'interno 25 giugno 1991 n. 7102 indica che dagli elementi di valutazione debba emergere "chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata".

Si deve poi in diritto osservare che, fermo restando che il compito di individuare gli elementi di fatto significativi e di valutarne l'efficacia probatoria spetta alla discrezionalità dell'Amministrazione procedente e non può in ogni caso essere surrogata dal giudice amministrativo con un'indagine autonoma, sta per certo che provvedimenti che incidono in maniera così radicale sulla volontà espressa dal corpo elettorale locale debbono necessariamente essere assistiti da una dimostrazione dell'esistenza dei presupposti voluti dalla legge coerente sotto il profilo logico giuridico (Cons. St., sez. VI, n. 6657/2009).

<omissis>

10. Per quanto esposto, gli appelli vanno accolti e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, vanno annullati i provvedimenti impugnati in primo grado.

<omissis>

Sentenza Consiglio di Stato, VI sez., n. 2957-2010

CONSIGLIO DI STATO

VI Sezione, 27 aprile 2010, n. 2957

Conferma T.A.R. Campania – Napoli - I Sezione, n. 4891/2009

<omissis>

Come in più occasioni ritenuto dalla Sezione Quarta, già competente in ordine ai provvedimenti del Ministero dell'Interno (cfr., tra le altre, 14 maggio 2003, n. 2590; 2 ottobre 2000, n. 5225; 3 febbraio 2000, n. 585; 22 marzo 1999, n. 319), ai sensi dell'art. 15 bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 del decreto legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito con legge 22 luglio 1990, n. 221, il potere di scioglimento dei Consigli comunali è esercitato quando "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 e il buon andamento delle amministrazioni nonché il regolare funzionamento dei servizi...ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato di sicurezza pubblica".

La genericità del disposto letterale, che considera sufficiente la presenza di "elementi" non meglio specificati su "collegamenti" o "forme di condizionamento", indica che la norma considera sufficiente, per quanto concerne il "rapporto" fra gli amministratori e la criminalità organizzata, circostanze che presentano un grado di significatività e di concludenza inferiore di quelle che legittimano l'avvio dell'azione penale o l'adozione delle misure di sicurezza nei confronti degli "indiziati" di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o analoghe (legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni).

Ne dà conferma il raffronto con l'art. 15 della stessa legge n. 55/1990, che, ricollegandosi ai modelli penalistici e di prevenzione, prevede la sospensione degli amministratori "sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416 bis del codice penale ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso" e degli amministratori nei cui confronti sia stata applicata "ancorché con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575".

La più rigorosa disciplina stabilita dal citato art. 15 bis indica che, in tal caso, lo scioglimento dell'organo elettivo rappresenta una "misura di carattere straordinario" per fronteggiare "una emergenza straordinaria", come ha osservato la Corte Costituzionale, che ha escluso l'esistenza di profili di incostituzionalità nella norma, pur affermando la necessità che l'esercizio dello straordinario potere di scioglimento sia avvalorato da obiettive risultanze che rendano attendibile l'ipotesi dell'esistenza di collegamenti diretti o indiretti e di forme di condizionamento degli amministratori (sentenza 19 marzo 1993, n. 103).

In questa logica, che non ha finalità repressive nei confronti di singoli, ma di salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata, trovano giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'amministrazione e la possibilità di dare peso anche a situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, quali i vincoli di parentela o di affinità, i rapporti di amicizia o di affari, le notorie frequentazioni.

Egualmente ampio, secondo il modello di valutazione stabilito dalla norma citata, risulta il margine per l'apprezzamento degli effetti derivanti dai "collegamenti" o dalle "forme di condizionamento" in termini di compromissione della "libera determinazione degli organi elettivi", del "buon andamento delle amministrazioni" nonché del "regolare funzionamento dei servizi", ovvero in termini di "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Sotto questo profilo, devono ritenersi idonee anche quelle situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, giacché, in tal caso, sussisterebbero i presupposti per l'avvio dell'azione penale o, almeno, per l'applicazione delle misure di prevenzione a carico degli amministratori, mentre la scelta del legislatore, giova ripeterlo, è stata quella di non subordinare lo scioglimento del consiglio comunale né a tali circostanze né al compimento di specifiche illegittimità.

Da quanto precede emerge, in conclusione, che lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 15 bis della legge n. 55/1990 rappresenta la risultante di una valutazione il cui asse portante è costituito, da un lato, dalla accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata, dall'altro, dalla carente funzionalità dell'ente in uno o più settori, sensibili agli interessi della criminalità organizzata, ovvero da una situazione di grave e perdurante pregiudizio per la sicurezza pubblica.

Entro questi estremi è compresa l'estesa potestà di apprezzamento dell'amministrazione e l'atto nel quale essa trova concreta espressione può essere sindacato, come è regola generale nel giudizio di legittimità e secondo quanto correttamente dedotto nelle difese erariali, soltanto in presenza di vizi che denotino, con sufficiente concludenza, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale.

<omissis>

Atteso che il decreto di scioglimento del Consiglio comunale (che mira alla salvaguardia dell'ordine pubblico e dei valori espressi dall'art. 97 cost., lesi dalla presenza di "collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata" o di "condizionamento degli amministratori stessi") può essere emanato in presenza di gravi situazioni, perché va a incidere sullo svolgimento delle funzioni di organi democraticamente eletti, il Governo è titolare

Sentenza Consiglio di Stato, VI sez., n. 2957-2010

di un'amplessima sfera di discrezionalità, per apprezzare gli "elementi su collegamenti diretti o indiretti... o su forme di condizionamento" ed evitare il consolidarsi del condizionamento della criminalità organizzata sull'attività amministrativa dell'ente locale; pertanto, per pervenire allo scioglimento non basta che sul territorio comunale sia diffusa la criminalità organizzata né basta rilevare che gli organi comunali abbiano emesso un certo numero di atti illegittimi, occorrendo un "quid pluris", e cioè una condotta attiva condizionata dalla criminalità, ovvero - anche in una limitata area del territorio - una condotta omissiva, di mera "accettazione" dei comportamenti illegali (potendo essere considerato sussistente il "condizionamento degli amministratori" per il solo fatto che vi sia stata tale "accettazione"). Perché possa disporre lo scioglimento del Consiglio comunale, dunque, il Governo non può soltanto constatare come nella realtà locale sia radicata una organizzazione criminale, ma deve altresì verificare se l'attività di tale organizzazione abbia comportato un effettivo condizionamento dell'esercizio delle funzioni pubbliche o dello svolgimento di un servizio pubblico, anche con la tolleranza dei comportamenti illegali (pur se conseguente a omertà, paura, scarso impegno civile o "quieto vivere"). (Consiglio Stato, sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2583).

In questo caso il *quid pluris* è stato opportunamente valutato in tutti gli atti preparatori (relazione della Commissione di accesso, relazioni del Prefetto di Caserta classificate "riservato" del 7/9/2007 e del 1/10/2007; informative del Comando Provinciale dei Carabinieri di Caserta del 27 dicembre e 19 marzo 2007 inaccessibili ai sensi del D.M. 10/5/1994 n. 415 coordinato con il D.M. 17/11/1997 n. 508, provvedimenti interdittivi antimafia riguardanti le ditte Rova Bianca e S.I.R.E.S).

Solo facendo riferimento alla relazione della Commissione di accesso giova ricordare che essa prima ricostruisce il contesto ambientale criminale e la posizione di tutti gli amministratori locali e dei dipendenti comunali aventi una fitta trama di rapporti di parentela con pregiudicati ed esponenti della criminalità organizzata locale, poi prende in esame analiticamente il quadro delle attività del Comune quanto a servizi ed opere pubbliche, rilevando numerose e ricorrenti illegittimità.

Il doppio piano di valutazione è stato quindi pienamente rispettato.

Ne consegue il rigetto del primo motivo di appello.

<omissis>

Va quindi rilevato che, a prescindere dalla vicenda del dipendente imputato di associazione per delinquere di stampo mafioso e non tempestivamente ed efficientemente sospeso dal servizio, esistono le prove del vasto condizionamento criminale nell'attività contrattuale dell'ente locale, che costituisce area di primario interesse della criminalità.

Si giustifica pienamente il giudizio - dato nella relazione del Ministro dell'Interno al Presidente della Repubblica - secondo il quale la commissione di accesso ha evidenziato "una gestione amministrativa caratterizzata da gravi irregolarità ed inadempienze" nella quale "le ditte aggiudicatarie hanno successivamente rinunciato all'esecuzione dei lavori, adducendo futili motivazioni, senza che nei confronti delle stesse ditte fosse applicata alcuna penale o incameramento di quota parte della sanzione, mentre a carico delle società poi risultate aggiudicatarie sono stati evidenziati elementi di collegamento con esponenti di organizzazioni camorristiche locali".

Le circostanze evidenziate dalla relazione della Commissione di accesso, unitamente al quadro dei rapporti di parentela e di contiguità fra amministratori, dipendenti ed esponenti del mondo criminale sono elementi sufficienti a fondare la misura, non adeguatamente contrastata dalle deduzioni dell'appellante che appaiono ispirate ad un metodo di scomposizione analitica della fattispecie incapace di cogliere il quadro d'insieme e connotato da una visione parziale che, soffermandosi solo su alcuni degli episodi più significativi, perde la completezza della visione.

Va altresì considerato che l'adozione di atti di autotutela non può considerarsi significativa di una capacità degli organi dell'ente di evitare il condizionamento o di reagire alla situazione di diffusa tolleranza dell'illegalità, quando essi siano sostanzialmente obbligati come nel caso in cui interdittive antimafia vengano portate a conoscenza degli amministratori in pendenza dell'operato della Commissione di accesso.

Quanto al fatto che le illegalità emerse sarebbero imputabili ad attività gestionale e non politica va rilevato che non si segnalano atti del vertice politico tesi a ripristinare la legalità, sicché si concreta quella situazione di tolleranza, che è indicativa del condizionamento.

<omissis>

Sul sesto motivo con il quale si lamenta l'omessa comunicazione di avvio del procedimento va rilevato che essa non è dovuta come ritenuto dalla costante giurisprudenza amministrativa.

L'attività in questione è oggetto di una disciplina specifica caratterizzata dall'esigenza di interventi rapidi e decisi per far fronte ad una situazione di attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica; pertanto, non trova applicazione l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento.

Anche in passato si era ritenuto che la misura dello scioglimento degli organi elettivi comunali e provinciali, di cui all'art. 15 bis l. 19 marzo 1990 n. 55, rappresenta una reazione ad una situazione che esige interventi rapidi e decisi; e che, pertanto, in situazioni del genere l'art. 7 l. 17 febbraio 1990 n. 241 esoneri l'amministrazione emanante dall'obbligo della previa comunicazione dell'avvio del relativo procedimento ai soggetti interessati.

<omissis>

CIRCOLARI E PARERI

1991

- Circolare del Ministero dell'Interno n. 7102 M/6 del 25 giugno 1991 *“Metodologia applicativa delle disposizioni dell’articolo 15 bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall’art. 1 del D.L. 31 maggio 1991, n. 164”*.

1999

- Parere dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 9 del 10 giugno 1999 *“Ministero dell’interno. Quesiti in ordine alle problematiche interpretative ed applicative in tema di riparto funzionale tra organi politici e dirigenza amministrativa (D. l.vo n. 29 del 1993)”*.

2003

- Parere dell’Adunanza della Prima sezione del Consiglio di Stato n. 1006 del 26 novembre 2003 *“Ministero dell’interno – Legge costituzionale n. 3 del 19.10.2001. Effetto sul TUEL – Esercizio della facoltà di controllo da parte del Prefetto ex art. 135, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000. Quesito.”*

2004

- Parere dell’Adunanza della Prima sezione del Consiglio di Stato n. 9771/04 del 16 marzo 2005 *“Ministero dell’interno. Richiesta di parere nel procedimento avviato dal Governo per l’annullamento straordinario, ai sensi dell’art. 138 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dello Statuto del Comune di Genova nella parte in cui estende agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato per le elezioni comunali e per la partecipazione ai referendum comunali”*.

2007

- Circolare del Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, n. FL 05/2007 del 08 marzo 2007 *“Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Disposizioni di interesse per gli enti locali”*.

MODULARIO
INTERNO 5

MOD 5 G



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

N. 7102/M/6
Uff. 3°

Roma, 25 GIU. 1991

- AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

- AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO DI

TRENTO E BOLZANO

- AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE VALLE
D'AOSTA

A O S T A

OGGETTO: Metodologia applicativa delle disposizioni dell'art. 15 bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'art. 1 del decreto legge 31 maggio 1991, n. 164.

Le disposizioni indicate in oggetto prefigurano strumenti straordinari di intervento dello Stato nell'autonomia degli enti locali, la cui attivazione deve essere preceduta da una rigorosa verifica sulla sussistenza dei presupposti voluti dalla legge.

A. I PRESUPPOSTI SOSTANZIALI DELLO SCIoglimento

Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e dei paralleli organi elettivi di primo e di secondo grado delle unità sanitarie locali, dei consorzi, delle unioni di comuni, delle comunità montane, delle aziende speciali e dei consigli circoscrizionali, è subordinata a precisi presupposti di fatto.

./.

BG

MODULARIO
INTERNO - 5

MOD. 5 G.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 2 -

Preliminarmente si rileva che il provvedimento consegue all'emergere di "elementi" su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi. L'uso del termine "elementi", non altrimenti qualificato, manifesta la volontà di ammettere il provvedimento di scioglimento sul presupposto della presenza di fatti avvaloranti la ipotesi del "collegamento" o del "condizionamento" anche al di fuori della pienezza probatoria data dalla univoca convergenza di una pluralità di circostanze diverse.

Ciò che, comunque, deve emergere chiaramente è il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il processo di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata.

L'emergere di "elementi" può riguardare, alternativamente, due situazioni diverse: a) i collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata; b) le forme di condizionamento degli amministratori stessi.

a) collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata.

Mentre il richiamo ai "collegamenti" introduce l'esigenza del riscontro di una correlazione tra l'attività di amministratori dell'ente locale e quella della criminalità organizzata, l'uso degli aggettivi "diretti o indiretti" mira evidentemente ad attenuare il rigore di questo presupposto.

b) forme di condizionamento degli amministratori.

Questa formula è da leggersi in relazione a quella di cui alla precedente lettera a), della quale costituisce integrazione e di cui consente di esplicitare meglio il significato. Con tale espressione, infatti, si è voluto ricomprendere tra i presupposti del provvedimento di scioglimento, non solo l'ipotesi del coinvolgimento attivo e partecipe degli ammini-

./.

MODULARIO
INTERNO - 5

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 3 -

stratori locali nella criminalità organizzata (collegamenti diretti o indiretti), ma anche quella in cui gli amministratori subiscono l'iniziativa della criminalità restandone condizionati nel proprio operare.

In altri termini, si è inteso escludere la possibilità che il fenomeno della infiltrazione mafiosa nel governo locale possa non dar luogo alla reazione statale per il solo fatto che gli amministratori non abbiano partecipato attivamente al suo insorgere.

Il che conferma l'interpretazione secondo cui la norma ha carattere essenzialmente preventivo, più che sanzionatorio, mirando ad eliminare le situazioni in cui obiettivamente - a prescindere, cioè, da ogni accertamento circa il grado di responsabilità individuale - l'esercizio del governo locale diviene soggetto ad anomale interferenze che ne alterano la capacità di conformare la propria azione ai canoni fondamentali della legalità.

Questa ratio giustifica anche l'interpretazione secondo cui i collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata o i condizionamenti non debbono necessariamente riguardare tutti gli amministratori dell'ente, ma è sufficiente che interessino anche soltanto alcuni di essi (parte della giunta o del Consiglio), purchè obiettivamente sia riscontrabile la deviazione dell'amministrazione locale dai criteri di legalità.

Ed infatti, la norma non considera di per sé sufficiente a determinare lo scioglimento l'acquisizione di elementi "su collegamenti" o, alternativamente, "su forme di condizionamento". Richiede un ulteriore presupposto che è indicato anch'esso alternativamente nella compromissione della imparzialità degli organi, del buon andamento dell'amministrazione e del regolare funzionamento dei servizi, ovvero nel grave pregiudizio arrecato alla sicurezza pubblica, l'uno e l'altro come conseguenze del "collegamento" o del "condizionamento".

MODULARIO INTERNO . 5

MOD 5 G.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 4 -

E', pertanto, necessario dare atto nel provvedimento di scioglimento della sussistenza dell'uno o dell'altro presupposto:

1 - occorre che risulti dimostrato uno stato di compromissione dell'imparzialità degli organi elettivi e, insieme, del buon andamento dell'amministrazione e del regolare funzionamento dei servizi, e che tutte e tre queste circostanze possano essere ragionevolmente considerate effetto della infiltrazione della criminalità organizzata. Questa infiltrazione deve aver determinato tanto una deviazione degli amministratori dal principio di legalità, quanto uno stato di inefficienza dell'attività amministrativa, quanto infine la disfunzione dei servizi;

2 - alternativamente, l'infiltrazione della criminalità organizzata nel governo locale determina lo scioglimento degli organi nel caso in cui induce una condizione di "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica"; deve, cioè, avere gravemente e persistentemente pregiudicato la legittima aspettativa del cittadino ad essere garantito nella fruizione dei propri diritti fondamentali di libertà, nella salvaguardia della integrità fisica e morale della persona, nell'esercizio dell'attività lavorativa o di impresa. Questa condizione pregiudizievole deve poter essere imputata alla infiltrazione criminosa nell'ente locale, o nel senso che il degrado della sicurezza pubblica risulta conseguenza diretta della inosservanza del principio di legalità nella gestione, ovvero nel senso che gli amministratori locali non hanno concorso attivamente a garantire la salvaguardia della sicurezza pubblica, omettendo gli atti rimessi alla loro competenza (ad esempio trascurando di reprimere a livello di polizia amministrativa e locale le attività illecite poste in essere dalla criminalità organizzata).

o o o o

./.

5
MINISTERO DELL'INTERNO
UFFICIO DEL DIRIGENTE GENERALE

MODULARIO
INTERNO - 5

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 5 -

B. LE PROCEDURE PER LO SCIoglIMENTO

Sono stati ricogniti i seguenti criteri ai quali appare utile conformare l'attività istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti di rigore a carico degli organi elettivi, nella prospettiva di corredarli di una motivazione ampia, convergente e univoca.

In linea generale, salvo ovviamente la facoltà di adeguamento in situazioni particolari secondo valutazioni proprie di ciascun Prefetto, il procedimento istruttorio potrebbe così articolarsi:

1. FASE PRELIMINARE

Il Prefetto procede preliminarmente ad individuare le amministrazioni locali per le quali si riveli opportuno l'avvio di una istruttoria, in quanto, già alla data di entrata in vigore del decreto legge, sussisteva qualche elemento indiziario in ordine alla presenza dei presupposti per lo scioglimento.

A titolo puramente esemplificativo si possono ipotizzare le seguenti situazioni che potrebbero legittimare l'iniziativa del Prefetto:

- enti locali che abbiano anche un solo amministratore che sia stato nel passato sottoposto a procedimento penale per associazione a delinquere di stampo mafioso o altro reato ad esso connesso, ovvero sia stato sottoposto a procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione in quanto indiziato di appartenenza alla mafia;
- enti locali che nel passato siano stati sottoposti ad ordinanza di accesso da parte dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa;
- enti locali la cui attività gestionale abbia formato oggetto di atti di intimidazione e di ritorsione di evidente stampo mafioso (minacce o attentati al personale dipendente dall'ente, atti di danneggiamento a carico dei beni e delle strutture dell'ente, incendio di archivi, danneggiamento di autovetture, etc., quando appaiano ragionevolmen-

./.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 6 -

- te riconducibili alla presenza di fenomeni di infiltrazione nella amministrazione locale);
- enti esponenziali di comunità locali ad alto tasso di criminalità, univocamente additati come soggetti ad infiltrazioni mafiose in ricorrenti e concordanti esposti anonimi o in denunce in sede amministrativa.

Il Ministero dell'Interno si riserva di verificare, d'intesa con la Commissione Parlamentare Antimafia, le risultanze del lavoro di ricerca e di valutazione da quest'ultima compiuto, al fine di trarre elementi idonei a meglio indirizzare l'istruttoria e l'attività di approfondimento dei Prefetti.

2. RICOGNIZIONE DEGLI ELEMENTI GIA' DISPONIBILI AI FINI DI UN EVENTUALE ULTERIORE CORSO DEGLI ACCERTAMENTI ISTRUTTORI

In ordine agli enti locali come sopra individuati, dovrà procedersi alla ricognizione di tutti gli elementi disponibili in possesso della Prefettura e degli organi di polizia. A questi fini detti enti locali dovranno essere comunicati ai responsabili provinciali delle forze di polizia, che saranno invitati a fornire ogni elemento in loro possesso. La ricognizione dovrà, in particolare, portare all'acquisizione degli atti documentali relativi alla proposizione di una misura di prevenzione, agli accertamenti svolti a seguito di esposti o in occasione di qualunque altro procedimento amministrativo che abbia interessato la persona degli amministratori o, in genere, la vita dell'ente.

3. DETERMINAZIONE SULL'OPPORTUNITA' O MENO DI FAR LUOGO AD ULTERIORI ACCERTAMENTI

Sulla base degli elementi in tal modo ricogniti allo stato degli atti, occorrerà poi decidere se far luogo o meno ad ulteriori approfondimenti. La questione potrà essere proficuamente esaminata anche in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. In questa sede potranno, eventualmente, essere stabilite le linee programmatiche degli ulteriori accertamenti ed il riparto del relativo carico tra i vari uffici.

./.

MODULARIO
INTERNO - 5

Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 7 -

L'avvio delle ulteriori verifiche a carico degli stessi enti locali dovrà essere comunicato al Ministero dell'Interno - Gabinetto e Dipartimento della Pubblica Sicurezza - nonché all'Alto Commissario antimafia perché fornisca ogni elemento utile in proprio possesso e possa, ove ritenuto opportuno, esercitare i poteri di cui all'art. 1 quinquies, commi 3, 4 e 5 della legge n. 629/1982, come modificata dalla legge n. 486/1988.

4. FASE DEGLI ULTERIORI ACCERTAMENTI

Nell'ipotesi in cui la fase precedente si concluda positivamente, oltre ai veri e propri riscontri di polizia, i quali dovranno riguardare particolarmente lo stato della sicurezza pubblica nell'ambito della comunità interessata, potranno essere attivati i seguenti strumenti:

- in presenza dei presupposti richiesti, il Prefetto potrà esercitare il potere di accesso presso l'ente locale previsto dal 5° comma dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55;
- in ogni caso il Prefetto potrà disporre accertamenti ispettivi ai sensi del 5° comma dell'art. 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142. E' da tener conto al riguardo che l'attività ispettiva del Prefetto può essere finalizzata anche alla acquisizione di dati e notizie interessanti servizi di carattere generale diversi da quelli che il Sindaco assicura quale ufficiale di Governo;
- il Prefetto potrà chiedere al Comitato regionale di controllo elementi conoscitivi in merito all'esito del riscontro di legittimità operato sugli atti dell'ente locale, ai sensi dell'art. 64 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, disposizione che, come ha avuto modo di rilevare il Consiglio di Stato, è sopravvissuta agli effetti abrogativi della legge 142/1990 (parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato n. 149/90 del 6 dicembre 1990);
- elementi valutativi idonei ad integrare il quadro giustificativo del provvedimento di scioglimento possano essere tratti degli interventi di controllo e sostitutivi che il Prefetto può chiedere "ai competenti organi statali e regionali" ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge

./.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 8 -

19 marzo 1990, n.55;

- analogamente, potranno costituire utile punto di riferimento le risultanze dell'attività di controllo sui singoli atti deliberativi degli enti locali (riguardanti acquisti, alienazioni, appalti e in genere tutti i contratti) che il Prefetto è legittimato a richiedere ai sensi dell'articolo 15 del decreto legge 13 maggio 1991 n.152. L'acquisizione di elementi sintomatici della volontà dell'ente di privilegiare, attraverso una applicazione faziosa delle disposizioni vigenti in materia di appalti, una o poche imprese nella cui struttura organizzativa si riscontra la presenza di persone coinvolte in procedimenti penali o di prevenzione per fatti di criminalità organizzata, costituisce di per sé elemento emergente della presenza dei collegamenti o dei condizionamenti presupposti dal decreto legge 164. A questi fini un'analisi accurata degli atti deliberativi che l'ente locale è tenuto a trasmettere al Prefetto ai sensi dell'ultima parte del comma 1 bis dell'articolo 16 della legge 55/90 (introdotto dal D.L. n. 152/91) può offrire utili opportunità valutative sull'andamento generale della gestione contrattualistica posta in essere dall'ente locale;
- parimenti il riscontro di evidenti faziosità nelle procedure di gestione del personale (comprovata dall'esistenza di procedimenti penali a carico degli amministratori locali per favoritismi, interferenze o manomissioni del procedimento di selezione dei partecipanti al concorso, volti a favorire, direttamente o indirettamente, appartenenti alla criminalità organizzata) può concorrere significativamente ad integrare la motivazione del provvedimento di scioglimento;
- il comma 2 dell'art. 15 bis della legge 55/90 legittima il Prefetto a richiedere al Procuratore della Repubblica informazioni sui procedimenti penali pendenti che abbiano per oggetto: a) fatti sui quali siano stati svolti accertamenti ai sensi del comma 5 dell'art. 15; b) "eventi" connessi con tali fatti. La specifica previsione normativa riguarda, ovviamente, il caso del procedimento pendente, per cui resta integra la possibilità del Prefetto di avviare intese con gli organi giudiziari per la acquisizione

./.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 9 -

di atti inerenti a procedimenti penali o di prevenzione già definiti.

L'utilizzazione di tale fonte di conoscenza andrebbe privilegiata per la sua copiosità ed attendibilità, attraverso intese dirette con gli organi giudiziari finalizzati a stabilire le modalità di ricerca e di selezione degli atti processuali idonei a concorrere alla motivazione del provvedimento di scioglimento.

Da quanto precede emergono le connotazioni proprie dell'istruttoria di che trattasi. Essa, infatti, deve mirare, oltre che all'autonoma ricerca di fatti sintomatici dell'inquinamento mafioso, alla ricognizione di tutti gli elementi già in possesso dei pubblici poteri, frutto dell'esercizio delle funzioni ispettivo-parlamentare, amministrativa, giurisdizionale e di controllo.

5. VALUTAZIONE DELLE RISULTANZE DEGLI ACCERTAMENTI

Gli elementi acquisiti secondo le modalità di cui al punto precedente vanno valutati, anche in relazione alla reciproca integrazione della loro capacità probatoria, per accertare la loro congruità e sufficienza, ovvero per giustificare ulteriori riscontri.

- In particolare, ove dall'esercizio dei poteri di accesso o della funzione ispettiva sia emersa la sussistenza di controversie avanti al giudice amministrativo o di giudizi di responsabilità amministrativa o contabile avanti alla Corte dei Conti, potrà essere valutata la opportunità di richiedere alla Magistratura amministrativa o contabile atti documentali (sentenze, atti di rinvio a giudizio, etc.), dai quali possono trarsi elementi di fatto o valutazioni idonee ad integrare il giudizio sulla sussistenza dei presupposti dei provvedimenti di rigore a carico degli enti locali.
- Dall'esame globale delle risultanze della prima istruttoria può altresì emergere la necessità di far luogo ad ulteriori accertamenti. A tal fine, i Prefetti potranno proporre all'Alto Commissario per il coordinamento della

./.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 10 -

lotta contro la delinquenza mafiosa l'esercizio dei seguenti poteri, specificando le ragioni che lo giustificano:

- a) potere di accesso e di accertamento presso pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 4, legge n. 629/1982);
- b) potere di richiesta di dati, informazioni e notizie relativamente ad uffici ed enti pubblici (art. 1, comma 5, e art. 1 bis, comma 1, legge n. 629/1982 come modificata dalla legge n. 486/1988).

6. NOMINA DEGLI AMMINISTRATORI STRAORDINARI

Il provvedimento prevede che la gestione dell'ente locale venga assicurata da una commissione composta di tre membri scelti fra funzionari dello Stato e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa, in servizio o in quiescenza.

Si ritiene che, in linea generale, considerata la natura tipicamente amministrativa e gestionale della attività affidata alla commissione straordinaria, essa debba essere presieduta da un funzionario dello Stato. La presenza del magistrato mira evidentemente a rafforzare l'autorevolezza della commissione. Proprio per assicurare questo risultato appare opportuno che il magistrato, ove in servizio, venga prescelto tra quelli che esercitano la propria giurisdizione in un distretto - o, comunque, in una circoscrizione - diverso da quello in cui insiste l'ente locale commissariato.

7. CONCORSO DI IPOTESI DI SCIOGIMENTO

Il comma 6 dell'art. 15 bis della legge 55/90 prevede che, nel caso di concorso tra l'ipotesi di scioglimento prevista dal comma 1 e altre ipotesi previste dall'art. 39 della legge n. 142, il provvedimento di scioglimento debba seguire la disciplina che regola la prima ipotesi. Conseguentemente, in questi casi, tanto la durata della gestione commissariale, quanto le modalità di nomina degli organi straordinari, le forme dell'istruttoria e la competenza alla deliberazione del provvedimento sono regolate dalle disposizioni del

./.

MODULARIO
INTERNO - 5

MOD 5 G.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

- 11 -

decreto legge n. 164.

8. TRASMISSIONE AL MINISTERO DELL'INTERNO DELLA PROPOSTA DI SCIoglimento

Qualora, a giudizio del Prefetto, gli elementi comunque acquisiti siano sufficienti a comprovare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 15 bis del d.l. n. 164, egli formula proposta di scioglimento al Ministero dell'Interno, inviando le risultanze dell'istruttoria condotta.

— o o o —

Le SS.LL. sono pregate di attenersi alle surriferite linee direttive nell'applicazione del provvedimento in oggetto, garantendo la scrupolosa osservanza dei presupposti che condizionano la compiutezza e l'adeguatezza dell'istruttoria dei provvedimenti a carico degli enti locali.

Si resta in attesa di assicurazione.

IL MINISTRO

Nella sentenza n.229/1989 sopra citata, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.2, comma 3, let. p), della legge 23 agosto 1988, n.400, nella parte in cui prevede l'annullamento straordinario da parte del Governo degli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome, proprio in considerazione del fatto che l'istituto "è suscettibile di incidere sulla sfera costituzionalmente garantita" essendo "caratterizzato dal massimo della discrezionalità e svincolato da qualsiasi tipizzazione dei contenuti e degli interessi generali da affermare in sede di adozione del provvedimento demolitorio".

Tuttavia, l'istituto non appare contrastante con la vigente Costituzione se condotto in margini di operatività che assicurino la salvaguardia delle prerogative degli enti locali costituzionalmente garantite e il suo collegamento ad interessi e valori costituzionalmente tutelati, fra i quali l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, la cui cura compete, in via prioritaria, allo Stato.

In questo senso ed entro tali limiti è da ritenere che l'art.138 del D. Lgs. n. 267/2000 possa ricevere un'interpretazione non incompatibile con la disciplina costituzionale vigente, fermo restando che, sul punto, la parola risolutiva spetterà, ai sensi degli artt.134 e segg. della Costituzione, alla Corte Costituzionale se e quando sarà investita della questione (cfr. Cons. Stato, Sez. 1, 22 febbraio 2004, n.12068).

<omissis>

N. Sezione 9771/04

OGGETTO: Ministero dell'interno. Richiesta di parere nel procedimento avviato dal Governo per l'annullamento straordinario, ai sensi dell'art.138 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267, dello Statuto del Comune di Genova nella parte in cui estende agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato per le elezioni comunali e per la partecipazione ai referendum comunali.

La Sezione

Vista la relazione del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale dei servizi elettorali, trasmessa con nota n. 2004002855, in data 4 agosto 2004, con la quale è chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine alla questione indicata in oggetto.

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Marcello Borioni;

RITENUTO in fatto quanto esposto dall'Amministrazione referente;

PREMESSO:

<omissis>

CONSIDERATO:

<omissis>

Si tratta <...> di accertare se il citato art.138 possa conservare, alla luce delle norme e dei principi costituzionali vigenti, un proprio ambito di applicazione.

La risposta di segno positivo emerge dall'art.117, comma 2, della Costituzione, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato determinate materie, all'evidente fine di assicurare, nei settori ad esse corrispondenti, l'unitarietà e la coerenza dell'ordinamento giuridico.

La riserva di legge statale, estesa alla potestà regolamentare in virtù del parallelismo sancito dal successivo sesto comma, rende palese che, negli ambiti definiti dalle materie enumerate dall'art.117, il principio di unitarietà dell'ordinamento assume nella Costituzione valore primario, con la conseguenza che, negli stessi ambiti, le autonomie riconosciute dall'art.114, comma 2, sono definite e limitate dalla disciplina emanata dallo Stato.

Ne deriva che, nei settori la cui cura è affidata, in via primaria, alla responsabilità dello Stato, la situazione non è dissimile da quella precedente riforma, sicché, come allora, nulla si oppone a che lo Stato, nel regolamentare la materia, preveda la possibilità di un suo intervento diretto a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento.

Questa conclusione non trova ostacolo nell'art.114, comma primo, del nuovo testo costituzionale, che ha attribuito rilevanza costituzionale all'autonomia dei Comuni, allineandoli allo Stato con le Province, le Città metropolitane e le Regioni, come sottolinea il Comune di Genova. Il punto è se, ciò nonostante, lo Stato mantenga, anche sul piano funzionale, una posizione nei confronti degli enti locali tale da consentirgli di procedere, in modo diretto e unilaterale (in sostanza, in via di autotutela), all'annullamento di atti illegittimi che risultino lesivi del principio anzidetto.

La Corte Costituzionale ha già avuto occasione di rilevare che il predetto art.114 non comporta affatto una equiparazione fra gli enti in esso indicati, che, anche nel nuovo quadro costituzionale, dispongono di poteri profondamente diversi fra loro; ha anche specificato che, dopo la revisione del Titolo V, è pur sempre riservata allo Stato, nell'ordinamento generale della Repubblica, un ruolo peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art.5 della Costituzione, ma anche dalla "evocazione di un'istanza unitaria" che è resa manifesta, fra l'altro, dall'art.120, comma 2, della Costituzione (Corte Cost. 24 luglio 2003, n.274).

Questa norma riconosce allo Stato, e per esso al Governo, il potere di ingerirsi in modo diretto, pure se in via surrogatoria e temporanea, all'interno di aree rientranti nella sfera di autonomia coperta da garanzia costituzionale, a tutela degli interessi e dei valori indicati nella norma, fra i quali è compresa "la tutela dell'unità giuridica", che non figurava nel testo del prevegente art.120.

La stessa Corte ha ripetutamente affermato che l'esplicita previsione di poteri sostitutivi per le situazioni indicate nella norma citata, che consentono anche l'invasione di competenze proprie degli altri enti elencati nell'art.114, non toglie che lo Stato, intervenendo in sede legislativa su materie di propria competenza, possa introdurre poteri sostitutivi aggiuntivi (da ultimo, Corte Cost. 2 marzo 2004, n.73; 27 gennaio 2004, n.43).

Per la stessa ragione deve ritenersi che lo Stato possa, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva, prevedere interventi meramente caducatori che non incidano su prerogative costituzionalmente garantite.

In tale quadro va letto l'art. 138 del D. Lgs. n.267/2000, che attribuisce al Governo la facoltà di annullare "a tutela dell'unità dell'ordinamento...gli atti degli enti locali viziati di illegittimità".

Ad avviso della Sezione, la definizione dell'intervento attraverso una clausola di contenuto indeterminato, quale è quella contenuta nel citato art.138, presenta profili di incompatibilità con la riforma, poiché l'indeterminatezza del presupposto farebbe dell'annullamento straordinario uno strumento caratterizzato da così ampia discrezionalità da risultare lesivo dell'autonomia degli enti locali avente fondamento nella Costituzione.

organizzata, il Pretore potrà sollecitare il controllo interno di cui all'art. 147, comma primo, lett. a), del d.lgs. citato. In assenza nell'assetto organizzativo dell'ente locale di sistema di controllo interno potrà essere richiesto il motivato riesame di legittimità dell'atto in via di anzitutto da parte dello stesso organo che lo ha emesso. La soluzione prospettata è del resto coerente con le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, dettate dalla legge 05.06.2003, n. 131, che nel fissare le regole di indirizzo della delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali ha, in particolare, stabilito all'art. 2, comma quarto, lett. m), di "mantenere ferme le disposizioni in vigore relative ... ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica". L'art. 7, comma sesto, della legge n. 131/2003 ribadisce inoltre, a salvaguardia del principio di comunità dell'ordinamento giuridico, che fino all'adozione dei provvedimenti statali e regionali di conferimento delle funzioni amministrative sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatazza enunciati dal novellato titolo quinto della Costituzione, le stesse "continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale". Essendo stato espunto dall'ordinamento, per effetto dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ogni sistema di preventivo controllo a regime sulla legittimità di specifiche categorie di atti degli enti locali, deve escludersi che permanga a carico di detti enti l'obbligo di inoltrare in Prefetto da tutti i debentari di impegno di spesa economica che quali elencati art. 135 del d.lgs. n. 267/2000. L'acquisizione da parte del Prefetto di provvedimenti che possano ritardare le condizioni indicate dal menzionato dall'art. 135 ai fini dell'attivazione del procedimento di riesame della regolarità amministrativa con le modalità in precedenza indicate resta, pertanto, di volta in volta rimessa al prudente apprezzamento del predetto organo in base ad elementi o informazioni in suo possesso, ovvero in relazione a particolari situazioni locali.

<omissis>

Adunanza della Sezione Prima 26 novembre 2003

N. Sezione 1006/03

OGGETTO: Ministero dell'interno – Legge costituzionale n. 3 del 19.10.2001. Effetto sul T.U.E.L. – Esercizio della facoltà di controllo da parte del Prefetto ex art. 135, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000. Quesito.

VISTA la relazione prot. n. 1384/L.142.1bis.11 del 26 febbraio 2003 con la quale il Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale per le autonomie – chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine al quesito indicato in oggetto;

ESAMINATI gli atti e udito il relatore-estensore consigliere Bruno Rosario Polito;

PREMESSO:

<omissis>

Considerato:

Il quesito sottoposto all'esame della Sezione attiene all'applicazione – a seguito dell'abrogazione dell'art. 130 Cost. per effetto delle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 3/2001 al titolo quinto della parte seconda della Costituzione – dell'art. 135, secondo comma, del d.lgs. 18.08.2000, n. 267, che, in presenza di deliberazioni degli enti locali aventi ad oggetto acquisti, alienazioni, appalti ed in generale l'attività contrattuale, consente al Prefetto, in base ad elementi che facciano presumere infiltrazioni di tipo mafioso nello svolgimento di dette attività, di chiederne la sottoposizione alla preventiva verifica di legittimità presso l'organo regionale di controllo.

Deve, in primo luogo, convenirsi con quanto prospettato sia dal Dipartimento degli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia dal Ministero dell'Interno, circa l'inapplicabilità delle disposizioni sull'esercizio del controllo esterno di legittimità sugli atti dei comuni e delle province per effetto dell'abrogazione da parte dell'art. 9, comma secondo, della legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, dell'art. 130 della Costituzione, che detta potestà di controllo demandava ad un organo istituito presso ciascuna regione secondo criteri e modalità stabiliti con legge dello Stato.

Venuta meno la fonte normativa di rango costituzionale su cui poggiava tutto il sistema dei controlli sugli atti degli enti locali si determina, invero, l'effetto abrogativo per caducazione di tutte le disposizioni dell'ordinamento che nella norma costituzionale trovavano giustificazione e la loro stessa ragion d'essere. Tale conclusione è del resto coerente con il nuovo disegno costituzionale dei rapporti fra Stato – Regione ed Autonomie Locali, che assegna a tali ultimi organismi l'esercizio dei compiti amministrativi con autonomia statutaria, di poteri e funzioni, quali organi equidordinati che concorrono, con pari dignità e senza limitazioni della spesa di capacità, al perseguimento dei fini di interesse pubblico di cui sono attributari.

L'intervento del Prefetto prefigurato dall'art. 135, comma secondo, del d.lgs. n. 267/2000 in ordine a deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti ed in generale a tutti i contratti, in base ad elementi che facciano presumere infiltrazioni di tipo mafioso nello svolgimento di dette attività non configura, tuttavia, un controllo esterno dell'amministrazione statale sulla legittimità di atti dell'ente locale, ma è espressione di un potere indirizzato alla salvaguardia di interessi fondamentali inerenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica, che l'art. 117, comma terzo, lett. h), della Costituzione, nel testo novellato, riserva alla legislazione esclusiva dello Stato.

L'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione ha inciso quindi sul mezzo per l'esercizio di detto potere (sottoposizione dell'atto al controllo preventivo di legittimità presso il competente organo regionale), ma non ha fatto venir meno il modello procedimentale (riesame obbligatorio nei profili di legittimità dell'atto), già previsto dall'art. 16, comma uno bis, della legge 19.03.1990, n. 55, poi trasfuso nell'art. 135 del d.lgs. n. 267/1990, che il Legislatore ha ritenuto strumento congruo alla prevenzione e repressione delle attività di stampo mafioso. Siffatta verifica di legittimità degli atti in questione trova, del resto, ulteriore referente normativo nell'art. 1, comma settimo, della legge n. 762/1982, in base al quale "le stazioni appaltanti opere pubbliche sono tenute a fornire all'Alto Commissario (per la lotta contro la delinquenza mafiosa, ora Prefetto in virtù della delega del Ministro dell'Interno ai sensi dell'art. 2, comma 2 quater, della legge n. 410/1991) ove questi ne faccia richiesta, le documentazioni relative alle procedure di aggiudicazione e ai contratti di opere eseguite o da eseguire".

Ferma restando la potestà prefettizia derivante dall'art. 135, comma secondo, del d.lgs. n. 267/2000 – che come innanzi detto è indirizzata alla salvaguardia dell'ordine pubblico, nonché alla preservazione delle strutture giuridiche e della stessa convivenza sociale instaurata mediante le leggi, che costituiscono valori comuni ed essenziali all'intero ordinamento della Repubblica – l'effettività della norma può garantirsi, come prospettato dal Ministero dell'Interno, avvalendosi di un analogo strumento di riesame della legittimità dell'atto su cui ricada il sospetto di condizionamento da parte di organizzazioni di tipo mafioso. Detto strumento è offerto, in via primaria, dall'art. 147, comma primo, lett. a), del d.lgs. n. 267/2000, che assegna all'autonomia normativa ed organizzativa dell'ente locale l'individuazione di sistemi di controllo interno sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

In presenza, pertanto, di deliberati sugli oggetti di cui al comma secondo dell'art. 135 del d.lgs. n. 267/2000, che sulla base di fondati elementi acquisiti possano essere espressione di condizionamento di associazioni della criminalità

Ragioni sistematiche inducono a ritenere che in tali casi la competenza a provvedere permanga in capo al Ministro. In tal senso, va innanzi tutto considerato che l'ordinamento ben conosce una ampia serie di ipotesi nelle quali la sospensione o la decadenza degli amministratori locali consegue di diritto al verificarsi di determinati presupposti, secondo il vigente testo dei commi 4 bis e 4 ter dell'art. 35 della legge 19.3.1990 n. 55 recante Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale. Ora, se il Legislatore, pur avendo codificato fattispecie peculiari in cui la sanzione consegue *ope legis*, ha espressamente previsto una generale misura sanzionatoria - la rimozione di cui all'art. 40 della legge n. 142 - deve dedursi che tale misura abbia un carattere di chiusura e come tale non possa che essere il frutto di un apprezzamento "largamente discrezionale" (cfr. C. Cost. 19.3.1993 n. 103).

In un contesto in cui la promozione delle autonomie e il diritto degli eletti a svolgere il munus loro affidato hanno sicuro rilievo costituzionale, all'Autorità procedente è affidato dunque un delicato giudizio in ordine alla compatibilità di un concreto comportamento in ipotesi posto in essere da amministratori locali con il bisogno di conservazione dell'integrità istituzionale, con il necessario rispetto di valori basilari per la convivenza sociale e l'ordine costituzionale. Le precise espressioni adoperate dal Legislatore - identiche a quelle dell'art. 39 comma 1 lettera a) della stessa legge n. 142, relative allo scioglimento dei consigli comunali - postulano apprezzamenti che si riferiscono a valori essenziali per la convivenza organizzata: l'adozione delle relative misure - che possono assolvere anche una funzione preventiva e quindi basarsi, oltre che sulla avvenuta lesione dei valori costituzionali tutelati, sul concreto pericolo di compromissione degli stessi - sembra configurarsi appunto come uno degli "altri atti" che rientrano a pieno titolo nella funzione di indirizzo politico amministrativo e come tali spettano all'Organo di governo.

Le conclusioni ora rassegnate trovano conforto nelle recenti acquisizioni della giurisprudenza costituzionale. Giudicando del conflitto di attribuzione sollevato da una regione a statuto ordinario avverso il provvedimento con il quale è stato in parte delegato ai soprintendenti territorialmente competenti l'esercizio dei poteri di autorizzazione in via surrogatoria e di annullamento delle autorizzazioni regionali rilasciate ex art. 82 del DPR n. 616 del 1977, come modificato dalla legge n. 431 del 1985, la Corte (sentenza n. 333 del 24.7.1998) ha individuato il *proprium dell'attività tecnico amministrativa* in ciò che essa si svolge " al di fuori di compiti e responsabilità di direzione politica" e " in materia non riservata ad organi costituzionalmente rilevanti in funzione di garanzia". Deve dedursene, conclusivamente, che ove - come nel caso della rimozione *discrezionale* di amministratori locali che ne occupa - vengano in rilievo i tratti distintivi anzidetti (responsabilità di direzione politica, funzione di garanzia) è configurabile " una riserva di poteri statali in capo al Ministro quale organo responsabile politico " (sentenza cit.) a garanzia dei rapporti fra Stato e autonomie <omissis>

Adunanza Generale del 10 Giugno 1999

Prot- 1^a sez. 7/1999 – Comm. spec. del 17 marzo 1999

Gab. n. 9/99

Oggetto: Ministero dell'interno. Quesiti in ordine alle problematiche interpretative ed applicative in tema di riparto funzionale tra organi politici e dirigenza amministrativa (D. l.vo n. 29 del 1993).

IL CONSIGLIO

Vista la relazione prot. M/6161/bis in data 16.12.1998 con la quale il Ministero dell'interno – Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale – Ufficio studi per l'amministrazione generale e gli affari legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in merito ai quesiti richiamati in oggetto;

Visto il decreto n. 5 del 15.1.1999 con il quale il Presidente del Consiglio di Stato ha devoluto l'esame dell'affare alla Commissione speciale;

Visto il decreto n. 11 del 15.3.1999 con il quale il Presidente del Consiglio di Stato ha integrato la composizione della Commissione;

Esaminati gli atti ed udito il relatore;

PREMESSO:

<omissis>

CONSIDERATO:

<omissis>

2.1 Il primo quesito riguarda l'individuazione dell'organo competente ad adottare le misure di rimozione e sospensione di amministratori degli enti locali previste all'art. 40 della legge n. 142 del 1990.

Il testo vigente dell'art. 40, comma 1, della legge 8.6.1990 n. 142 così recita:

"Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta 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."

Il Ministero dell'interno formula il quesito partendo dalla ipotesi che detti provvedimenti siano da adottare con DM, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 12.1.1991 n. 13 che così recita: "Gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti dall'articolo 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente alla data di cui sopra."

Il Ministro della Funzione Pubblica esprime l'avviso che la competenza – qualora i provvedimenti non presentino carattere di assoluta discrezionalità – spetti ai dirigenti.

Sul punto si impongono alcuni chiarimenti preliminari.

Nessun problema si profila per quanto concerne lo scioglimento dei consigli, al quale si provvede con DPR su proposta del Ministro dell'interno ex art. 39 legge n. 142/1990 e art. 1 legge n. 13/1991.

Per quanto concerne la rimozione e sospensione degli amministratori degli enti locali, l'art. 40 della legge n. 142 prevedeva la necessità del DPR.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 13/1991 la competenza risultava passata al Ministro dell'interno, in precedenza proponente.

L'art. 40, comma 1, è stato poi sostituito dall'art. 4 della legge 18.1.1992 n. 16, che ha nuovamente fatto riferimento al DPR.

La giurisprudenza non ne ha tratto la conclusione che l'art. 2, comma 1, fosse stato implicitamente abrogato in parte qua, perché la legge n. 13/1991 prevede, con una clausola di fissità, che le disposizioni da essa recate non possano essere abrogate se non espressamente.

Tuttavia la Giurisprudenza di questo Consiglio in sede giurisdizionale ha valorizzato la circostanza che, dopo l'entrata in vigore della legge 25.3.1993 n. 81 – sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, la rimozione o decadenza dell'organo monocratico comporta lo scioglimento del relativo consiglio (art. 37 bis legge n. 142/1990 come introdotto dall'art. 20 legge n. 81/93) traendone la conclusione che alla rimozione del sindaco o del presidente della provincia deve provvedersi con DPR (CS sez. IV 28.5.1997 n. 582).

In effetti è incongruo ritenere che possa il Ministro autonomamente adottare un atto (la rimozione del sindaco) cui consegue di necessità lo scioglimento del Consiglio, al quale invece provvederà il Presidente della Repubblica.

A tali conclusioni si è adeguata la prassi amministrativa, che prevede ora rimozione del sindaco e scioglimento del consiglio con unico DPR.

Per quel che qui interessa, il problema riguarda dunque solo gli altri amministratori di enti locali la cui rimozione è prevista dall'art. 40 legge n. 142/1990 e cioè: presidenti dei consorzi e delle comunità montane, componenti dei consigli e delle giunte, presidenti dei consigli circoscrizionali.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Roma, 8 marzo 2007

Circolare n. FL 05 /2007

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA	LORO SEDI
AI PRESIDENTI DELLE PROVINCE	LORO SEDI
AI SINDACI	LORO SEDI
AI PRESIDENTI DELLE COMUNITA' MONTANE	LORO SEDI

e, per conoscenza,

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	
- Dipartimento per la funzione pubblica	
- Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali	
- Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali	R O M A

ALLA CORTE DEI CONTI	
- Sezione Enti Locali	R O M A

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	
- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato	R O M A

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	
- Dipartimento per le politiche fiscali	R O M A

ALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI	R O M A
--------------------------------	---------

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA REGIONE SICILIANA	PALERMO
---	---------



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO
NELLA REGIONE SARDA CAGLIARI

AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO
NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA-GIULIA TRIESTE

AL DIRETTORE DELLA SCUOLA SUPERIORE
DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO S E D E

AL PRESIDENTE DELL' A.N.C.I.
Via dei Prefetti, 46 R O M A

AL PRESIDENTE DELL'U.P.I.
P.zza Cardelli, 4 R O M A

AL PRESIDENTE DELL'U.N.C.E.M.
Via Palestro, 30 R O M A

AL PRESIDENTE DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA
R O M A

AL PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA
Piazza del Gesù, 49 R O M A

Oggetto: Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Disposizioni di interesse per gli enti locali.

Premessa

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), reca numerose disposizioni relative agli enti locali, delle quali alcune con validità limitata all'esercizio 2007, altre di natura pluriennale, altre ancora di carattere ordinamentale.

Si ritiene utile fornire con la presente circolare alcuni chiarimenti su disposizioni attinenti o correlate alle competenze del Ministero dell'Interno in tema di enti locali, al fine di poter dare un fattivo contributo alla programmazione ed alla gestione dell'esercizio 2007.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Si precisa che nel contesto della circolare si farà riferimento solo alla numerazione dei commi essendo la legge finanziaria 2007 composta di un solo articolo.

1. Approvazione del bilancio di previsione 2007

Con decreto del Ministro dell'interno del 30 novembre 2006, emanato d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, il termine per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali è stato prorogato al 31 marzo 2007.

Per gli enti locali che non abbiano approvato il bilancio di previsione per il 2007 entro il 31 dicembre 2006, in base all'articolo 163 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (di seguito denominato TUEL) è autorizzato l'esercizio provvisorio, sino al 31 marzo 2007, senza che vi sia necessità di un'apposita deliberazione consiliare.

Il comma 710 prevede che sia applicabile anche per l'anno 2007 la previsione di cui all'articolo 1, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, convertito con modificazioni dalla legge 1° marzo 2005, n. 26.

In base alla disposizione richiamata è affidata al Prefetto la competenza a provvedere in via sostitutiva nelle seguenti fattispecie:

- a) mancata approvazione del bilancio preventivo 2007 nei termini;
- b) mancata adozione dei provvedimenti riequilibrio del bilancio nei termini di cui all'art. 193 del TUEL.

In particolare, nella fattispecie sub a), ai sensi della disposizione sopra richiamata *“trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, il prefetto nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tale caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, il prefetto assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente e inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio”*.

2. Trasferimenti erariali

Per l'anno 2007 il sistema dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali attribuiti dal Ministero dell'interno resta ancora disciplinato, nella sua articolazione in fondi, dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

2.1 Determinazione dei trasferimenti erariali per l'anno 2007

Gli importi spettanti a favore dei singoli enti per l'anno 2007 sono consultabili sul sito www.finanzalocale.interno.it sul quale saranno visualizzati i successivi aggiornamenti delle spettanze stesse.

E' opportuno evidenziare che il Ministero dell'interno, con apposita nota (consultabile all'indirizzo www.finanzalocale.interno.it/comunicati/com230207.html) che precede la visualizzazione delle spettanze 2007, ha chiarito che :

“I trasferimenti spettanti ai comuni per l'anno 2007 sono stati determinati al lordo della riduzione complessiva di 609 milioni di euro già operata dal Ministero dell'economia e delle finanze sul fondo ordinario, quale maggiore introito I.C.I. presunto derivante dall'applicazione dell'art. 2, commi 39 e 46 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

Qualora entro il mese di ottobre 2007 non siano stati emanati gli appositi decreti del ministro dell'economia e delle finanze previsti dalle norme citate, recanti i criteri e le modalità di applicazione della detrazione per i singoli comuni, il ministero dell'interno procederà ad applicare la detrazione complessiva nei confronti della generalità dei comuni in misura proporzionale ai contributi ordinari spettanti per l'anno in corso.”.

Si ritiene utile, inoltre, ricordare che la pubblicazione dei trasferimenti spettanti all'indirizzo web sopra riportato autorizza gli enti locali a procedere all'accertamento contabile delle relative entrate, ai sensi dell'articolo 179 del TUEL.

Tale aspetto assume una rilevanza maggiore per l'anno 2007 in relazione alle norme che disciplinano il patto di stabilità interno per gli enti locali (di cui al successivo paragrafo 4). In particolare, in base al comma 689 della legge finanziaria 2007, gli enti tenuti al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità contabilizzeranno convenzionalmente, ai fini della gestione di cassa, l'importo dei contributi spettanti per l'anno 2007 comunicato da questo Ministero quale importo riscosso nel medesimo anno 2007.

2.2 Erogazione dei trasferimenti

Per le province ed i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti conservano validità per l'anno 2007, in base all'articolo 1, comma 20, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005), le modalità di attribuzione correlate ai limiti di giacenza di cui all'articolo 47, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (finanziaria 1998), le cui modalità operative sono descritte dalle circolari di questo Ministero FL 9/2001 e FL 9/2002 (visualizzabili, rispettivamente, agli indirizzi www.finanzalocale.interno.it/circ/fl9-2001.html e www.finanzalocale.interno.it/circ/fl9-02.html).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Per gli altri enti locali continua ad applicarsi, in base all'articolo 31, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), il DM 21 febbraio 2002 (visualizzabile all'indirizzo www.finanzalocale.interno.it/circ/dec3-2002.html), il quale prevede l'attribuzione dei trasferimenti a determinate scadenze (rate) nel corso dell'esercizio.

2.3 Nuovi interventi finanziari

Per il triennio 2007-2009 sono previsti dalla legge finanziaria interventi a favore dei comuni di piccola dimensione demografica e dei comuni in situazioni di oggettiva difficoltà.

In particolare, sono previste le seguenti assegnazioni:

- 1) per i comuni con popolazione sino 5.000 abitanti, nei quali il rapporto tra residenti di età superiore a 65 anni (in base ai dati più recenti forniti dall'ISTAT) ed il totale della popolazione residente sia superiore al 30%, il contributo ordinario (calcolato al lordo della quota di compartecipazione IRPEF attribuita) è incrementato del 40%, nel limite complessivo – tuttavia – di 55 milioni di euro; l'importo attribuito è finalizzato, per il 50% dell'ammontare, ad interventi di natura sociale e socio-assistenziale; i beneficiari e l'importo attribuito sono visualizzabili all'indirizzo www.finanzalocale.interno.it/varie/2007/tabreg.html;
- 2) per i comuni con popolazione sino 5.000 abitanti, nei quali il rapporto tra residenti di età inferiore a 5 anni (in base ai dati più recenti forniti dall'ISTAT) ed il totale della popolazione residente sia superiore al 5%, il contributo ordinario (calcolato al lordo della quota di compartecipazione IRPEF attribuita) è incrementato del 30%, nel limite complessivo – tuttavia – di 71 milioni di euro; l'importo attribuito è finalizzato, per il 50% dell'ammontare, ad interventi di natura sociale; i beneficiari e l'importo attribuito sono visualizzabili all'indirizzo www.finanzalocale.interno.it/varie/2007/tabreg.html;
- 3) per ciascun comune con popolazione sino a 3.000 abitanti è previsto un contributo - nel limite complessivo di 42 milioni di euro – pari a circa 10.000 euro destinato alle medesime finalità dei contributi a carico del fondo nazionale ordinario per gli investimenti;
- 4) a favore delle comunità montane è previsto un incremento complessivo dei contributi ordinari in misura pari a 20 milioni di euro.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

2.4 Contributi aggiuntivi a favore dei comuni delle province confinanti con le province autonome di Trento o Bolzano

L'articolo 1, comma 494, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), ha previsto una maggiorazione - a decorrere dall'anno 2006 - dei trasferimenti ordinari a favore dei comuni facenti parte delle province confinanti con le province autonome di Trento o Bolzano. L'importo, pari a complessivi 10 milioni di euro è stato ripartito per l'anno 2006, in assenza di altri criteri, in proporzione alla popolazione (90%) ed al territorio (10%) dei singoli comuni (secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 18, del decreto-legge 27 ottobre 1995, n. 444, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1995, n. 539).

Il comma 709, della legge finanziaria 2007 ha modificato la norma sopra richiamata della legge finanziaria 2006, prevedendo che dal 2007 una quota pari al 40% del fondo complessivo (4 milioni su 10 milioni) sia attribuita ai soli comuni confinanti con i territori delle citate province autonome, restando destinata la restante quota (60%, pari a 6 milioni) agli altri comuni delle province interessate.

Il riparto, di entrambe le quote, viene effettuato utilizzando il criterio di cui al citato articolo 3 del decreto-legge n. 444 del 1995.

3. Compartecipazione al gettito IRPEF

La legge finanziaria 2007 ha introdotto sostanziali novità in tema di compartecipazione comunale al gettito dell'IRPEF, lasciando invariato il sistema previgente per le province.

3.1 Compartecipazione al gettito IRPEF per le province

Per le province delle regioni a statuto ordinario è confermata per l'anno 2007 l'attribuzione di una quota di compartecipazione pari all'1% del gettito IRPEF riferito al territorio (sulla base degli ultimi dati disponibili, relativi all'anno 2003, forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze e visualizzabili all'indirizzo www.finanzalocale.interno.it/ad_irpef/basi2003/tabreg.html).

A fronte dell'attribuzione a favore della singola provincia, i trasferimenti erariali individualmente spettanti sono decurtati in misura corrispondente e, in caso di incapacienza, la quota di compartecipazione è attribuita nei limiti dei trasferimenti che possono essere detratti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

3.2 Compartecipazione al gettito IRPEF per i comuni

Per i comuni delle regioni a statuto ordinario il sistema vigente sino all'anno 2006 viene sostituito dall'anno 2007 da un sistema di compartecipazione "dinamica" al gettito IRPEF, il quale prevede l'attribuzione a favore del complesso dei comuni di una quota di compartecipazione pari allo 0,69% del gettito IRPEF dell'esercizio 2005 (penultimo anno precedente).

L'importo complessivo della quota di compartecipazione per l'anno 2007 è stato in tal modo determinato in 851 milioni di euro, pari all'11,07% dei trasferimenti a valere sul fondo ordinario spettanti ai comuni delle regioni a statuto ordinario.

Nei confronti di ciascun comune viene detratto dai trasferimenti ordinari, per l'anno 2007, un importo pari all'11,07% dei contributi ordinari spettanti ed attribuita una quota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF di pari importo.

Il nuovo sistema prevede, infatti, per il primo anno di applicazione (in questo caso il 2007) l'invarianza delle risorse, vale a dire equivalenza tra quota di compartecipazione attribuita e trasferimenti erariali detratti.

Dall'anno successivo (2008) resta ferma la medesima detrazione dai trasferimenti effettuata nel 2007, mentre l'eventuale incremento della quota partecipata (derivante dall'applicazione della quota dello 0,69% sul gettito IRPEF 2006) sarà destinato a favore dei comuni, in base a criteri definiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali ed autonomie locali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (comma 191).

Da questa assegnazione (di maggiori risorse a decorrere dal 2008) sono esclusi, in base al comma 702, i comuni che per l'anno 2006 non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno.

4. Patto di stabilità interno

La disciplina normativa del patto di stabilità interno per l'anno 2007 è recata dall'articolo 1, commi da 676 a 693 della legge finanziaria 2007.

Ferme restando le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze in materia, il quale ha già provveduto ad emanare in materia la circolare n. 12 del 22 febbraio 2007, è utile evidenziare in questa sede alcuni aspetti di seguito riportati.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

4.1 Calcolo dell'obiettivo di miglioramento dei saldi finanziari ed applicazione per l'anno 2007

Per facilitare il calcolo dell'obiettivo per l'anno 2007, espresso in termini di miglioramento del saldo finanziario, sul sito internet della Direzione centrale della finanza locale sarà disponibile a breve una procedura che, partendo dai dati consuntivi trasmessi a questo Ministero, determina l'obiettivo annuale e l'applicazione sul bilancio di competenza.

4.2 Considerazione dei trasferimenti erariali ai fini del patto di stabilità interno

Ai fini del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, come disciplinato per il triennio 2007-2009 dalla legge finanziaria 2007, il comma 682 della legge finanziaria 2007 dispone che “.. i trasferimenti statali sono conteggiati, in termini di competenza e di cassa, nella misura a tale titolo comunicata dall'amministrazione statale interessata..”.

Pertanto, per quanto attiene ai trasferimenti erariali attribuiti dal Ministero dell'interno gli enti locali (come già evidenziato al paragrafo 2.1) contabilizzeranno convenzionalmente l'importo comunicato dei trasferimenti spettanti per l'anno 2007 sia ai fini della gestione di competenza che ai fini della gestione di cassa del patto di stabilità.

Per quanto attiene alla quota attribuita a titolo di compartecipazione al gettito dell'IRPEF, si ritiene che - in relazione alla diversa disciplina applicata per l'anno 2007 (si veda il precedente paragrafo 3) - la stessa debba considerarsi assimilata ai trasferimenti per le province (e come tale da contabilizzare, anche per la gestione di cassa, in base all'importo spettante comunicato), mentre per i comuni debba essere considerata quale entrata propria (e, come tale, non compresa nella previsione del riportato comma 682).

4.3 Accantonamenti di bilancio

Con la citata circolare n. 12 del 22 febbraio 2007 il Ministero dell'economia e delle finanze ha ipotizzato (al paragrafo C.1) che, nel caso in cui l'applicazione dell'obiettivo di miglioramento al saldo finanziario determini un eccesso di entrate finali rispetto alle spese finali l'ente possa procedere all'accantonamento (in tutto o in parte) dell'eccedenza iscrivendola in un apposito “fondo patto di stabilità interno”.

Al riguardo, si evidenzia che la struttura del bilancio degli enti locali è disciplinata dalle disposizioni del capo I del titolo II del TUEL e dal D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 1994 (con il quale, tra l'altro, sono stati approvati i modelli dei documenti di bilancio validi per gli enti locali).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Pertanto, non essendo stata modificata la struttura del bilancio, ai fini della predisposizione del bilancio di previsione 2007 e della gestione nel corso dell'esercizio, l'eventuale accantonamento di cui trattasi potrà essere effettuato utilizzando il "fondo ammortamenti di esercizio" (intervento 09 del titolo I) ed il "fondo svalutazione crediti" (intervento 10 del titolo I).

Gli accantonamenti effettuati utilizzando i due fondi sopra evidenziati non generano nell'esercizio impegni di spesa e, come tali, sono esclusi dal computo delle spese finali rilevanti ai fini del patto di stabilità.

4.4 Mutui con oneri a totale carico dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni.

Si evidenzia che in base all'articolo 1, comma 76, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), per i mutui con oneri ad intero carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica, ove le rate di ammortamento sono corrisposte da tali amministrazioni direttamente agli istituti finanziatori gli enti locali iscrivono il ricavato del mutuo nelle entrate per trasferimenti in conto capitale (titolo IV, rilevante ai fini del saldo finanziario valido per il patto di stabilità interno).

4.5 Trasmissione dei dati relativi al rispetto degli obiettivi del patto di stabilità per l'anno 2006

Nonostante l'abrogazione delle disposizioni che prevedevano limitazioni gestionali in conseguenza del mancato rispetto degli obiettivi posti per l'anno 2006 dalla disciplina del patto di stabilità interno, si evidenzia che permane l'obbligo di inviare al Ministero dell'interno la comunicazione dell'eventuale mancato rispetto di tali obiettivi.

Restano valide, a tali fini, le modalità previste dal decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 12 gennaio 2006, visualizzabile all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Norme-e-do/Finanza-Am/Patto-di-S/index.asp>, utilizzando a tale fine l'apposita scheda riassuntiva predisposta per la comunicazione delle risultanze contabili relative all'anno 2005.

5. Disposizione relative agli enti locali commissariati a seguito di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (art. 143 TUEL).

La legge finanziaria 2007 prevede interventi di natura finanziaria ed ordinamentale - di seguito illustrati - nei confronti degli enti locali i cui organi consiliari sono stati sciolti, ai



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sensi dell'art. 143 del TUEL, per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

5.1 Oneri delle commissioni straordinarie

Sovente, nei casi di enti i cui consigli sono stati sciolti ai sensi del citato articolo 143 del TUEL, si rilevano situazioni economico-finanziarie degradate e difficoltà a sostenere gli oneri della gestione ordinaria.

Pertanto, il comma 704 dispone che - a decorrere dal 2007 - lo Stato provvederà al rimborso a favore degli enti locali degli oneri relative alle commissioni straordinarie chiamate a gestire l'ente locale, nominate ai sensi dell'articolo 144 del TUEL.

Successive istruzioni saranno fornite agli enti interessati circa i criteri di determinazione degli importi da rifondere e le modalità della richiesta di rimborso di quanto erogato ai componenti delle commissioni straordinarie.

Le somme che saranno rimborsate dallo Stato dovranno essere destinate al finanziamento di spese di investimento.

5.2 Oneri del personale comandato

L'articolo 145, comma 1, del TUEL prevede che, per assicurare il regolare funzionamento degli enti i cui organi consiliari sono stati sciolti ai sensi del citato articolo 143, il prefetto competente per territorio può disporre, su richiesta della commissione straordinaria, l'assegnazione temporanea - in posizione di comando o distacco - di personale di altre amministrazioni o enti pubblici, con oneri a carico dello Stato.

Il comma 706 della legge finanziaria prevede il finanziamento di tali oneri, mediante un'autorizzazione annuale di spesa pari a 5 milioni annui a decorrere dal 2007.

Al riguardo, si rinvia a quanto precisato con la circolare di questo Ministero, FL 3/2007, visualizzabile all'indirizzo www.finanzalocale.interno.it/circ/fl3-07.html.

5.3 Conferma di incarichi a contratto, rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, incarico di revisione

Com'è noto, gli incarichi dirigenziali a contratto di cui all'articolo n. 110, commi 1 e 2 del TUEL non possono avere durata superiore al mandato del sindaco o del presidente della provincia. Negli enti locali i cui consigli sono sciolti per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso il comma 715 della legge finanziaria prevede una proroga di validità di ulteriori quarantacinque giorni, fatta salva la facoltà di rinnovo da parte della Commissione stessa entro il termine predetto.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Anche per gli incarichi di cui al comma 6 del citato articolo 110 (per i quali non era prevista la scadenza al cessare del mandato dell'organo elettivo) è disposta la risoluzione di diritto ove la Commissione straordinaria non li rinnovi entro 45 giorni dal proprio insediamento.

La medesima facoltà è introdotta per quel che concerne l'organo di revisione contabile, di cui all'articolo 234 del TUEL, il quale quindi cessa dall'incarico, oltre che nelle fattispecie di cui all'articolo 235 del medesimo TUEL, anche per la mancata conferma dell'incarico da parte della Commissione.

5.4 Interventi finanziari per il triennio 2007/2009

Ai fini di un concreto sostegno alle comunità locali i cui amministratori risultano condizionati da infiltrazioni di tipo mafioso, il comma 707 della legge finanziaria 2007 dispone che a favore degli enti commissariati ai sensi dell'articolo 143 del TUEL siano attribuiti contributi, finalizzati a spese di investimento, nella misura complessiva di 30 milioni di euro.

In particolare, il Ministero dell'interno provvede a ripartire per gli anni 2007, 2008 e 2009 i predetti contributi a favore degli enti locali che si trovino nella situazione sopra evidenziata alla data, rispettivamente, del 1° gennaio 2007, 1° gennaio 2008 e 1° gennaio 2009.

La disposizione prevede che la ripartizione tra gli enti beneficiari venga effettuata in base alla popolazione residente (al 31 dicembre del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento), individuando in tal modo un parametro *procapite*.

A fini di equità nell'applicazione del criterio distributivo, gli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono considerati quali enti con popolazione pari a 5.000 abitanti.

5.5. Anticipazione dei trasferimenti erariali

Il comma 705 della legge finanziaria prevede che la commissione straordinaria per la gestione dell'ente commissariato ai sensi dell'articolo 143 del TUEL può chiedere al Ministero dell'interno, ove lo ritenga necessario, che i trasferimenti erariali spettanti per l'esercizio e la quota spettante di compartecipazione al gettito IRPEF (si veda paragrafo 3.2) siano erogati in unica soluzione. Qualora la richiesta pervenisse ad esercizio già avviato l'anticipazione complessiva riguarderà gli importi ancora da erogare.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

6. Contenimento degli oneri derivanti dai compensi attribuiti agli amministratori delle società partecipate dagli enti locali

Le disposizioni introdotte in materia dalla legge finanziaria 2007 rinviengono il loro fondamento costituzionale nell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia di "ordinamento civile".

Tali norme, infatti, introducono sostanzialmente una deroga alla disciplina del codice civile (analogamente a quanto già previsto dagli artt. 2458 e 2459 c.c.) per il quale sono l'atto costitutivo o l'assemblea dei soci a stabilire il numero ed il compenso degli amministratori delle società per azioni.

In particolare, il comma 729 della legge finanziaria 2007 prevede che il numero complessivo di componenti delle società partecipate totalmente, anche in via indiretta, da enti locali non può essere superiore a tre. Il rigore di tale norma è temperato dal successivo comma 733, che ne esclude l'applicazione alle società quotate in borsa, e dall'eccezione, prevista nel medesimo comma 729, che consente di estendere fino a cinque membri la composizione del consiglio di amministrazione per le società con capitale, interamente versato, superiore all'importo che verrà fissato con apposito D.P.C.M. entro il 30 giugno 2007.

Tale nuova disciplina dovrà essere recepita negli statuti e negli eventuali patti parasociali entro tre mesi dall'entrata in vigore del suddetto decreto.

Ulteriori deroghe al regime generale del codice civile sono previste dal comma 725, che introduce un meccanismo di parametrizzazione - correlato all'indennità spettante al sindaco e al presidente della provincia - del compenso attribuito al presidente ed ai componenti del consiglio di amministrazione delle società a totale partecipazione, rispettivamente, di Comuni e Province.

In particolare, viene previsto che il suddetto compenso non possa essere determinato in misura superiore all'80% delle suddette indennità, ove riguardi il presidente del consiglio di amministrazione, mentre per i componenti il tetto è fissato al 70%. Permane, tuttavia, la possibilità di prevedere indennità di risultato nel caso di produzione di utili.

Logico corollario di tali norme è il successivo comma 727 che estende al presidente ed ai componenti del consiglio di amministrazione il diritto al rimborso delle spese di viaggio e all'indennità di missione previsti, per gli amministratori locali, dall'art. 84 del T.U.E.L.

Anche queste norme, peraltro, sono applicabili solo alle società non quotate in borsa.

Una disciplina distinta viene poi dettata per le società a partecipazione mista. La ratio di tale disciplina differenziata è chiaramente rinvenibile nell'esigenza di rispetto dell'autonomia privata, più avvertita in tale modulo organizzatorio.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

In particolare, il comma 728 prevede una discrezionalità, nella determinazione del compenso per gli amministratori, direttamente proporzionale alla quota di partecipazione dei soggetti privati.

Per quanto concerne poi il numero dei componenti del consiglio di amministrazione non vengono posti limiti per quelli nominati dai soci privati, mentre è previsto, dal comma 729, un numero massimo (5 membri) per quelli designati dai soci pubblici.

Anche per tali società la nuova disciplina dovrà essere recepita negli statuti e negli eventuali patti parasociali entro tre mesi dall'entrata in vigore del D.P.C.M. di cui sopra.

A finalità di trasparenza e di monitoraggio è ispirato il comma 735, per il quale gli incarichi di amministratore delle società in questione conferite da soci pubblici e i relativi compensi devono essere pubblicati con aggiornamento semestrale nell'albo e nel sito informatico dei soci medesimi.

Tale adempimento è assistito da apposita sanzione amministrativa pecuniaria fino a 10.000 euro, irrogata dal prefetto territorialmente competente.

7. Altre disposizioni di interesse per gli enti locali

7.1 Organo di revisione economico-finanziaria

Il comma 732 introduce una modifica all'art. 234 del TUEL, prevedendo che l'organo di revisione abbia una composizione collegiale solo per i comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti (il limite precedente era fissato a 5.000 abitanti).

Per i comuni interessati alla modifica (quelli con popolazione compresa tra 5.000 e 14.999 abitanti) la disposizione trova applicazione alla naturale scadenza dell'incarico attualmente affidato all'organo collegiale: in tale occasione il consiglio comunale provvederà al rinnovo dell'organo nominando un solo revisore.

In relazione alle modifica normativa di cui sopra dovrà essere aggiornato il decreto del Ministro dell'interno di fissazione dei limiti massimi dei compensi attribuibili all'organo di revisione (art. 241 del TUEL). Pertanto, in attesa dei nuovi importi, si ritiene ragionevole che ove debba procedersi al rinnovo dell'organo alla naturale scadenza e sia nominato un revisore unico, per i comuni con popolazione da 5.000 a 14.999 abitanti possa essere utilizzato il limite attualmente previsto per i comuni con popolazione pari a 4.999 abitanti. In sede di determinazione del compenso il consiglio comunale potrà eventualmente riservarsi la possibilità di incremento del compenso in relazione ai nuovi limiti massimi previsti dal decreto di prossima emanazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Si evidenzia, inoltre, che - pur non trattandosi di un collegio perfetto - per evidenti ragioni di funzionalità anche in presenza della modifica normativa sopra citata si deve comunque procedere alla sostituzione di uno dei componenti dell'organo collegiale ove ciò fosse necessario (per dimissioni, impedimento o altro). Secondo le regole generali (art. 235, comma 1, TUEL) l'incarico affidato al nuovo componente avrà durata limitata alla naturale scadenza dell'organo collegiale.

7.2 Utilizzo proventi delle concessioni e delle relative sanzioni in materia edilizia (c.d. oneri di urbanizzazione)

La destinazione dei proventi delle concessioni e delle relative sanzioni in materia edilizia, di cui al TU emanato con DPR 6 giugno 2001, n. 380, riceve una disciplina derogatoria per l'anno 2007 dal comma 713.

Fermo restando che una corretta impostazione contabile comporta l'integrale allocazione in entrata al titolo IV (entrate di parte capitale), il comma citato prevede che tali risorse possono essere destinate:

- a) entro il limite del 50% per spesa corrente;
- b) entro un ulteriore limite del 25% per manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

Si evidenzia, inoltre, che non essendovi alcuna norma derogatoria per gli anni 2008 e 2009, nelle relative previsioni del bilancio pluriennale le entrate di cui trattasi non potranno finanziare spesa corrente, in armonia con il principio di cui all'articolo 162 del TUEL.

7.3 Destinazione proventi derivanti da sanzioni per violazioni al codice stradale

Il comma 564 introduce una modifica all'articolo 208 del "codice della strada" (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), prevedendo che nell'ambito della quota destinata annualmente (non superiore al 50% degli introiti totali) con delibera di giunta al miglioramento della circolazione stradale, parte di questa possa essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto (di personale utilizzato in servizi connessi alla circolazione stradale) nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro (tempo parziale con articolazione verticale o orizzontale, contratti di somministrazione).

Le risorse utilizzate non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale e sono da escludere dal computo della spesa di cui al comma 562 per gli enti per i quali tale norma trova applicazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

E' utile precisare che la nuova disposizione consente unicamente l'effettuazione di nuove assunzioni, escludendo l'utilizzazione dei proventi in questione per eventuali miglioramenti retributivi del personale in servizio.

7.4 Modifiche alla disciplina del risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario.

Il comma 741 della legge finanziaria 2007 apporta una modifica all'articolo 255 del TUEL, in tema di risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario.

In base alla disposizione citata sono esclusi dalla competenza dell'organo straordinario di liquidazione (rientrando quindi nella competenza della gestione ordinaria dell'ente) i debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento di cui all'articolo 206 del TUEL.

La nuova disciplina si applica agli enti per i quali la dichiarazione di dissesto sia intervenuta dal 1° gennaio 2007 in poi, restando invariata la precedente partizione di competenze per le procedure di dissesto già in essere.

La presente circolare verrà pubblicata sul sito del Ministero dell'Interno al seguente indirizzo: <http://finanzalocale.interno.it/sitophp/CircolariHome.php>

IL CAPO DIPARTIMENTO
Troiani