



Mds
Art. 26
Aq5

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'ABRUZZO
-L'AQUILA-**

**Registro Sentenze: 667/2005
Registro Generale: 304/2005**

nelle persone dei Signori:

SANTO BALBA Presidente
LUCIANO RASOLA Cons. , relatore
FABIO MATTEI Ref.

ha pronunciato la seguente

sentenza in forma semplificata

ex art.26 L.1034/1971 e successive modifiche e integrazioni

nella Camera di Consiglio del 15 Giugno 2005

Visto il ricorso 304/2005 proposto da:

PACI MAURO
ANTONINI ROMANO
ARDINI UMBERTO
CAPACE MARCELLO
CARBONI ENZO
CONSORTI ANNA MARIA
ROSATI ROMANO
VAGNONI MASSIMO
VALLESE GIANFILIPPO
TOMMOLINI FRANCESCO
DE ANTONIS LISA
DE LUCA GIACINTO
FERRI BERARDO
MICOZZI ABRAMO
MICOZZI GIANCARLO

rappresentato e difeso da:

AVV. CELLINI TONINO
con domicilio eletto in L'AQUILA
VIA CASCINA, N. 2
presso
AVV. CINQUE FEDERICO
contro

COMUNE MARTINSICURO
rappresentato e difeso da:
AVV. CERULLI IRELLI VINCENZO

AVV. DE LUCIA LUCA
AVV. PRESTI CONCETTA MARIA
con domicilio eletto in L'AQUILA
VIA SCUOLA DELLA TORRETTA N. 55
presso
AVV. PRESTI CONCETTA MARIA

REGIONE ABRUZZO
rappresentato e difeso da:
AVV. PASQUALI SANDRO
AVV. D'ALONZO CAMILLA
con domicilio eletto in L'AQUILA
VIA LEONARDO DA VINCI N.1 (N.I.)
presso
AVVOCATURA REGIONALE

e nei confronti di
DIFENSORE CIVICO REGIONALE

e nei confronti di
COMMISSARIO AD ACTA

e nei confronti di
CICCHI DINO

e nei confronti di
BURSI PIETRO

e nei confronti di
CONTINI MORENA

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della istanza ex art.136 dlgs 267/2000 art.1 legge reg.le n.4/2004 del Sindaco del Comune di Martinsicuro datata 9.3.2005 e relativa integrazione del 10.3.2005;

della decisione del difensore civico reg.le prot. 473/5180/16 n.1 del 16.3.2005;
del provvedimento del difensore civico reg.le prot. n.687/5180/16 del 22.4.2005 di nomina del Commissario ad Acta;

della deliberazione del Commissario ad Acta n.1 del 6.5.2005 di surrogazione del Consigliere dimissionario e comunque di ogni altro atto precedente, presupposto, connesso, consequenziale e/o di esecuzione.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti intime;

Udito il relatore Cons. LUCIANO RASOLA e uditi altresì i difensori delle parti costituite come da verbale, anche in relazione alla possibilità di definire il merito del ricorso;

Visto l'art. 26 della Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dalla L.205/2000 e ritenuto di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata;

Ritenuto che il ricorso va respinto per le seguenti ragioni.

Si premette che nel Comune di Martinsicuro si è determinata nell'ambito del Consiglio comunale la particolare situazione per cui, a seguito delle dimissioni di un consigliere della maggioranza, si è verificata una condizione paritaria tra i consiglieri dei due schieramenti di maggioranza e opposizione (10 e 10), con la conseguenza che quest'ultima ha impedito per quattro volte la surroga del dimissionario o facendo registrare la sua assenza o votando contro, pur essendo il consigliere subentrante né ineleggibile, né incompatibile e, ciò, anche dopo l'invito a provvedere rivolto dal Difensore civico regionale, non avendo l'ente previsto autonomamente nel proprio statuto, ex art.4.2 della L.131/2003, forme di controllo sostitutivo.

A fronte di tale situazione di stallo il Difensore civico regionale, il 19.4.2005, ha nominato un Commissario ad acta, che ha provveduto alla surroga del consigliere dimissionario con deliberazione del 6.5.2005, impugnata dai consiglieri dell'opposizione con ricorso che è inammissibile e infondato.

L'inammissibilità viene in rilievo sotto un primo profilo che è quello del difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti.

L'atto impugnato è infatti un provvedimento del Commissario ad acta nominato dal Difensore civico regionale, Commissario che, una volta nominato, si sostituisce all'Amministrazione, di cui diventa organo straordinario, per compiere un atto obbligatorio che questa non ha adottato. Dalla posizione e dalla natura di tale organo discende la preclusione dell'Amministrazione sostituita ad insorgere contro l'atto commissariale, atteso che ciò equivale all'inammissibile impugnativa da parte dell'ente di un proprio atto, ancorché posto in essere in via sostitutiva dall'Organo commissariale.

Nella specie, peraltro, la reazione giurisdizionale (ove, in ipotesi, possibile) non è stata assunta dall'Amministrazione e cioè dalla giunta comunale che è l'organo competente a ciò deputato, ma da singoli consiglieri che sono privi, nella specie, di legittimazione, potendo agire contro atti del Consiglio comunale solo quando è vulnerato l'esercizio del loro mandato in relazione a tali atti (cfr. C.S., sez.V, 27.9.1990, n.696; TAR Basilicata, 14.11.2002, n.796).

L'inammissibilità, inoltre, è stata eccepita dalla difesa del Comune per altri fondati profili, il primo dei quali riguarda sempre il difetto della posizione legittimante dei ricorrenti sotto una diversa angolazione.

Occorre aver riguardo in proposito a quelli che sono, nella vicenda all'esame, gli interessi degni di tutela secondo l'ordinamento. Tali interessi sono quelli, da una parte, tesi alla ricostituzione del "plenum" dell'Organo consiliare e, dall'altra, quelli tesi a garantire l'esercizio dello "jus ad officium" del consigliere subentrante. Detti interessi, in virtù dei quali è possibile agire in giudizio ove subiscano lesione, trovano tutela contestuale nell'art.38.8 del D.Lvo 18.8.2000, n.267, secondo cui "il Consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari...", nonché nell'art.45.1 del medesimo testo normativo che, nel caso di seggio che rimanga vacante nei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, lo attribuisce al candidato che nella medesima lista segue immediatamente l'ultimo eletto.

Le norme citate, imponendo al Consiglio l'obbligo di procedere alla surroga e configurando quindi per tale ragione la relativa attività come vincolata e obbligatoria, tutelano in primo luogo l'interesse pubblico al buon andamento della P.A. di cui all'art.97 della Cost. mediante la presenza in Consiglio di tutti gli eletti espressi dal corpo elettorale, la cui volontà quindi la legge si premura di rispettare, in secondo luogo tendono a garantire l'espletamento del mandato da parte del primo dei non eletti e a tutelare la specifica manifestazione di volontà dei cittadini elettori che per costui hanno espresso la loro preferenza (cfr. C.S., sez.V, 17.7.2004, n.5157).

Le disposizioni citate quindi individuano e circoscrivono l'ambito degli interessi tutelabili e le correlative posizioni legittimanti, ambito dal quale esula l'interesse fatto valere dai ricorrenti, giuridicamente qualificabile quale interesse di mero fatto, in quanto non considerato dalle norme, rispetto alle quali anzi si muove in direzione opposta, ponendosi in contrasto con fondamentali principi dell'ordinamento.

L'inammissibilità del gravame è prospettabile anche sotto altro significativo profilo, atteso che oggetto dell'impugnativa è atto non annullabile, ai sensi dell'art.14 della recente L.11.2.2005, n.15, che ha introdotto l'art.21-octies della L.241/1990, che al 2° comma sancisce la non annullabilità dei provvedimenti adottati in violazione di norme sul procedimento o sulla forma qualora, per la natura vincolata degli stessi, sia palese che il loro contenuto dispositivo non avrebbe potuto diversificarsi da quello in concreto adottato.

Nella specie è fuori dubbio che la deliberazione di surroga sia atto necessario e dovuto, tanto che, secondo la giurisprudenza, la sua natura di atto obbligatorio e vincolato lo sottrae a margini di discrezionalità *sull'an* e sul *quid* o di valutazioni politiche espresse dalla maggioranza o, come nella specie, dalla minoranza, con l'effetto che l'obbligo di restituire all'organo consiliare comunale la sua integrità consente solo di verificare nei surrogandi la sussistenza o meno delle cause ostative previste dalla legge (TAR Piemonte, sez.II, 3.6.1993, n.221; C.S., 22.11.1991, n.1346).

La circostanza poi che il termine di dieci giorni previsto dall'art.38.8 T.U.E.L. per la surrogazione dei consiglieri dimissionari non abbia natura perentoria, non essendo ricollegato alla sua inosservanza alcun effetto sanzionatorio, non significa che l'adozione di quell'atto perda la sua natura obbligatoria per divenire atto facoltativo, posto che la surrogazione in parola rappresenta comunque un adempimento prioritario, tanto che secondo la giurisprudenza, dal mancato rispetto del termine o comunque dalla mancanza di tale adempimento può discendere unicamente l'attivazione dei poteri sostitutivi nei confronti dell'ente inadempiente (TAR Puglia, Lecce, sez.I, 18.12.2001, n.7955).

Ciò detto, se anche si volesse, per un istante e per inconcessa ipotesi, condividere la tesi della illegittimità del procedimento sostitutivo che ha dato luogo all'atto di surroga impugnato, è del tutto evidente, tuttavia, che il provvedimento contestato, per il suo carattere vincolato (così come rileva la difesa del Comune con l'ultimo motivo dedotto, richiamando l'art.21-octies.2 della L.241/1990), corrisponde nel suo contenuto dispositivo a quello che avrebbe dovuto adottare il competente organo

consiliare, posto che chi deve subentrare non è né incompatibile, né ineleggibile, sicchè è indubbio che si è di fronte ad un atto non caducabile.

Se dunque l'art.21-octies citato ha elevato una barriera di invulnerabilità dei provvedimenti amministrativi nella specifica ipotesi dalla norma stessa presa in considerazione, tale tipologia di atti dà luogo, ad avviso del Collegio, ad una ulteriore ipotesi di ricorsi, prima che infondati, inammissibili in quanto rivolti avverso atti sottratti per legge al potere giurisdizionale di annullamento, previa verifica da parte del giudice amministrativo della sussistenza delle condizioni tutte prescritte, il che si ripercuote in senso negativo sull'interesse ad agire dei ricorrenti.

Se anche pertanto si fosse fatta un'indebita applicazione del potere sostitutivo, nondimeno il provvedimento cui esso ha dato luogo non sarebbe in ogni caso annullabile in forza del principio innovatore introdotto dall'art.21-octies sopra richiamato.

Nel merito peraltro il ricorso appare anche infondato alla stregua dell'art.136 del T.U.E.L., in quanto il potere sostitutivo, nella specie, è stato esercitato ai sensi di detta norma, che è tuttora vigente, e non ai sensi dell'art.1 della L.R. n.4/2004, dichiarata incostituzionale con sentenza n.167/29.4.2005.

Per il menzionato art.136, invero, si è posto il problema della sua sussistenza dopo la riforma del titolo V della Costituzione, che ha affermato, con l'art.114 nel testo modificato dalla L.C. 18.10.2001, n.3, una sostanziale equiordinazione tra la pluralità di enti in cui si articola la Repubblica, dando luogo ad un nuovo assetto costituzionale che, determinando nuovi rapporti tra gli enti, non è senza conseguenze anche sull'esercizio del potere sostitutivo.

Alla luce di tale nuovo ordinamento il Giudice delle leggi, nel dichiarare la incostituzionalità di alcune discipline regionali del potere sostitutivo (tra cui quella della Regione Abruzzo, sopra menzionata), in quanto non esercitato da organi di governo regionali e in quanto non rispettoso dei limiti fissati dal legislatore a tutela dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, enunciando pertanto al riguardo molteplici criteri da osservare da parte della legge regionale (vedansi le sentenze Corte Cost. n.338/1989, n.177/1988, n.460/1989, n.342/1994, n.313/2003), non ha mai nulla osservato, direttamente o indirettamente, sulla vigenza del menzionato art.136 del T.U.E.L., affermando anzi, in più di una occasione che la previsione del potere sostitutivo straordinario previsto in capo al Governo dall'art.120 della Cost. non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi, disciplinati dallo Stato o dalle Regioni, secondo le rispettive competenze.

Orbene, se ai sensi dell'art.117.2 Cost., lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle materie, tra l'altro, di cui alla lett.p), riguardanti la legislazione elettorale, gli organi di governo e "le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", è palese che lo Stato, con l'art.136 T.U.E.L., abbia inteso disciplinare il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali che ritardino od omettano atti obbligatori per legge, avvalendosi della figura del difensore civico regionale.

Detta disciplina peraltro appare in sé compiuta, in quanto la funzione sostitutiva può essere esercitata dopo che l'ente sia stato invitato a provvedere entro un congruo termine (il che nella specie è avvenuto), nel rispetto quindi di quelle garanzie procedurali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, che costituiscono la salvaguardia dell'autonomia dell'ente locale (cfr.ord.Corte Cost. n.53/2003). Se, d'altro canto, si dubita della sussistenza della norma in questione, altrettanto dovrebbe forse dubitarsi dell'art.1 del D.L.22.2.2002, n.13, convertito nella L.75/2002 che, in materia di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, ha attribuito al Prefetto il particolare potere sostitutivo ivi previsto, ove lo statuto dell'ente locale nulla abbia autonomamente disposto al riguardo.

Per quanto concerne quindi le materie riservate al legislatore statale, le norme innanzi citate non sembrano porsi in contrasto con il nuovo assetto ordinamentale previsto dalla modifica del titolo V della Costituzione, mentre il riferimento operato dalla Consulta ad un organo di governo regionale cui demandare gli interventi sostitutivi non può che riguardare le materie di competenza regionale.

In ogni caso, ove in effetti vi fosse l'esigenza di adeguare l'attuale regime legislativo in materia di esercizio di potere sostitutivo nei confronti dell'ente locale, detta esigenza non potrebbe che essere soddisfatta da un esplicito intervento del legislatore statale anche al fine di stabilire più dettagliate e uniformi modalità sul territorio nazionale.

Resta da esaminare il problema dell'applicabilità dell'art.136 per il provvedimento di surroga di consigliere dimissionario che, come detto, non è atto obbligatorio per legge, intendendosi per tale l'atto che deve essere adottato entro un termine perentorio.

Il Collegio ritiene la norma applicabile atteso che, pur in assenza del carattere perentorio del termine di cui all'art.38.8 del T.U.E.L., si è in presenza pur sempre di un atto imprescindibile, che va obbligatoriamente adottato dall'ente e che legittima l'esercizio del potere sostitutivo nell'ipotesi, per un qualsiasi motivo, di inadempienza (Tar Puglia, Lecce, sez.I, n.7955/2001 citata).

Per le ragioni che precedono il ricorso va conclusivamente respinto, con equitativa compensazione delle spese.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale- sede di L'Aquila-
definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.
Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dalla Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

RELATORE
Cons. LUCIANO RASOLA

PRESIDENTE
SANTO BALBA

PUBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO

IL 30/07/05

Il Collaboratore di Cancelleria
(Maria Concetta Milone)

.....
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO –
L'AQUILA
COPIA CONFORME ALLA PRESENTE E' STATA TRASMESSA A:

.....
A NORMA DELL'ART.87 DEL REGOLAMENTO DI PROCEDURA 17
AGOSTO 1907 N.642

ADDI' _____

IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA

Controdeduzioni al ricorso al TAR presentato dai Signori Paci Mauro ed altri nella qualità di Consiglieri comunali del Comune di Martinsicuro (Te) contro il Difensore civico regionale pro-tempore per l'annullamento, previa sospensiva:

- 1. della decisione del Difensore civico regionale prot. 473/5180/16 n. 1 del 16.03.2005**
- 2. del provvedimento del Difensore civico regionale prot. n. 609/5180/16 dell'08.4.2005**
- 3. della decisione del Difensore civico regionale prot. 687/5180/16 del 21.04.05 di nomina del Commissario ad acta.**
- 4. della deliberazione del Commissario ad acta n. 1 del 6.05.05 di surrogazione del consigliere dimissionario e comunque di ogni altro atto precedente, presupposto, connesso, consequenziale e/o di esecuzione.**

IN FATTO

Con la nota n. 5911 del 09.03.2005, il Sindaco del Comune di Martinsicuro chiedeva al Difensore civico regionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 136 del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267 e dell'art. 1 della L.R. 23.01.2004, n. 4, di provvedere alla nomina del commissario ad acta che, sostituendosi al Consiglio comunale nella adozione di un atto obbligatorio, avesse provveduto alla surrogazione del consigliere dimissionario.

Nella menzionata nota il Sindaco precisava che, a seguito delle dimissioni rassegnate da un Consigliere, era stato convocato il Consiglio comunale per il giorno 04.03.2005 al fine di provvedere alla relativa surroga, e che la stessa seduta era andata deserta per mancanza del numero legale (vedi nota di specificazione n. 6023 del 10.03.2005); mentre nella seduta di seconda convocazione indetta per il giorno 08.03.2005, l'intera compagine di minoranza, costituita da dieci Consiglieri, esprimeva voto contrario alla medesima surroga, senza peraltro sollevare motivi di ineleggibilità ed incompatibilità.

In base all'esito della votazione, dieci favorevoli e dieci contrari sull'argomento posto all'ordine del giorno, non si era proceduto alla surroga in parola.

A seguito di approfondita disamina della complessa problematica lo scrivente perveniva al convincimento secondo il quale - ai sensi del combinato disposto degli artt. 38, c. 8 e 45, c. 1 del T.U.E.L. - la surroga del Consigliere si configurava come atto dovuto per legge, trattandosi di una obbligatoria ricostituzione del plenum dell'organo collegiale, principio questo più volte riconfermato dalla giurisprudenza (C.d.S. Sez. V 22.11.1991, n. 1346 e TAR Piemonte, II Sez. n. 221 del 03.06.1993).

Tale adempimento si dimostrava, peraltro, imprescindibile poichè l'eventuale mancata o ritardata surroga avrebbe potuto determinare la paralisi amministrativa dell'Ente, con l'impossibilità di provvedere anche all'obbligatoria approvazione del bilancio di previsione del corrente esercizio, per la quale inadempienza l'art. 141, c. 1, lett. c) del D.Lgs. n. 267/2000 sancisce lo scioglimento del Consiglio comunale; evenienza questa che si sarebbe posta in aperta dissonanza con l'espressa previsione legislativa di cui all'art. 38, c. 8, del citato D.Lgs. n. 267/2000.

Pertanto il Difensore civico regionale, constatato che non risultava che l'Ente si fosse avvalso della facoltà (ad esso riconosciuta dall'art. 4 comma 2 della L. n. 131/2003) di individuare in modo autonomo (nel proprio statuto) forme di controllo sostitutivo, con decisione n. 1 del 16.03.05 invitava il consiglio comunale di Martinsicuro a deliberare, entro 20 giorni, la surroga del consigliere a norma del combinato disposto degli artt. 38 c. 8 e 45 c. 1 del D.Lgs. n. 267/2000, con avvertenza che, diversamente, avrebbe provveduto alla nomina di un commissario ad acta.

I dieci consiglieri comunali che avevano espresso il loro voto contrario alla citata surroga, senza peraltro specificarne i motivi, con nota del 22.03.05, diffidavano lo scrivente a revocare in sede di autotutela la decisione sopracitata.

Con nota provvedimento n. 609/5180/16 del 5.4.05 il Difensore civico provvedeva a dichiarare respinta la richiesta di autotutela, confermando la propria decisione e precisando che il termine assegnato di giorni 20

con la decisione n. 1 si intendeva prorogato di ulteriori 10 giorni per deliberare la surroga, invitando altresì il Sindaco ad indire un'ulteriore riunione in prima e seconda convocazione: condotta questa tesa anche a soddisfare ogni principio di leale collaborazione con l'ente medesimo.

Lo scrivente, dopo aver preso atto dell'esito negativo anche nelle due ulteriori sedute consiliari, con decisione n. 2 del 19.04.05, provvedeva a nominare un commissario ad acta presso il Comune di Martinsicuro, per l'adozione dell'atto di surroga del consigliere dimissionario.

Il commissario ad acta in ultimo, con deliberazione n. 1 del 6.5.05, provvedeva alla surroga del consigliere dimissionario.

IN DIRITTO

E' opinione, oltre che dello scrivente, anche di diversi studiosi della materia, che la legittimazione del Difensore civico regionale ad esercitare il potere sostitutivo previsto dall'art. 136 del Dlgs. 267/2000, non solo non è venuta meno ma potrà essere ridotta o addirittura rimossa da una nuova legge statale, ovvero espunta dall'ordinamento, sotto il profilo della legittimità costituzionale, da un'eventuale ed espressa pronuncia della Consulta che investa in modo specifico la suddetta norma.

In effetti il Giudice delle Leggi, nelle varie decisioni relative alla dichiarazione di incostituzionalità di alcune leggi regionali sulla disciplina del potere sostitutivo, non ha avuto mai nulla da osservare (nemmeno in via incidentale o indiretta) sulla tutt'ora vigenza del menzionato art. 136.

Deduzione questa che trova fondamento anche nella precedente Sentenza della Corte Cost. n° 112/2004, che – in riferimento sempre ad una L.R. che attribuiva al Difensore civico il potere di nomina di un Commissario ad acta – nel considerato in diritto riporta le censure dell'Avvocatura generale dello Stato, le quali, per le parti che qui sinteticamente interessano, sono del seguente tenore: “così innovando alla disciplina statale vigente e sovrapponendo una disposizione legislativa regionale ad una specifica norma statale (leggasi art. 136). Ed invero, anche se sussiste l'esigenza di adeguare l'attuale regime legislativo alla soppressione degli

organi di controllo, a ciò deve provvedere il legislatore statale stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale”.

Al riguardo non può peraltro ignorarsi che la stessa Consulta, nelle varie pronunce in materia ha più volte affermato che la previsione di cui all'art. 120 della cost., che attribuisce al Governo un potere straordinario di intervento sostitutivo, non esaurisce la possibilità di altre forme di esercizio del potere sostitutivo ordinario, disciplinato dallo Stato o dalle regioni, secondo le rispettive competenze.

Le argomentazioni che precedono sembrano perciò condurre alle seguenti conclusioni:

1. la competenza ad emanare norme sul potere sostitutivo “di carattere ordinario” (e comunque residuali rispetto alle disposizioni di cui all'art. 4, comma 2 della legge n° 131/2003) è del legislatore statale, per le materie indicate nell'art. 117, comma 2, lett. p) della Cost., e delle Regioni, per quelle di propria spettanza;
2. l'esercizio di tale potere sostitutivo statale risulta attualmente disciplinato dagli artt. 136 del T.U.E.L. (che demanda in via generale dette funzioni al Difensore civico regionale) e 1 del D.L. 22/02/2002, n° 13, conv. nella L. 75/02 e successive modifiche e conferme (che attribuisce invece, una particolare forma di intervento al Prefetto);
3. l'orientamento espresso dalla Consulta in merito, che identifica in un organo di governo a cui demandare gli interventi sostitutivi si riferisce, pertanto, esclusivamente alle materie di competenza regionale e non già a quelle riservate al legislatore statale, e che, quindi, le norme statali innanzi richiamate non sembrano porsi in contrasto con l'intervenuta modifica del titolo V della Cost.;
4. per le restanti materie invece le Regioni, al fine di evitare vuoti normativi e conseguenti possibili gravi inadempienze da parte di enti locali, devono disciplinare tale potere sostitutivo nel rispetto dei molteplici e cogenti principi individuati dalla Consulta.

Sulla base di quanto sopra esposto, consegue pertanto che – fino a quando non interverranno nuove leggi statali e regionali, (secondo le rispettive

competenze) – l’art. 136 del Dlgs. 267/2000 va applicato in via generale, sempre come disposizione di carattere residuale rispetto alla normativa di cui all’art. 4, comma 2 della L. 131/2003, la quale dà facoltà agli enti locali di prevedere nei propri Statuti forme di controllo sostitutivo.

Tale convincimento, peraltro, si pone in perfetta sintonia anche con il sillogismo innanzi specificato derivante dal combinato disposto degli artt. 141, commi 1 lett. c) e 2 del Dlgs. n° 267/2000 e 1 del D.L. n° 13/2002 e successive modifiche ed integrazioni (norma quest’ultima emanata successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione) che attribuisce al Prefetto la competenza ad attivare la particolare procedura sostitutiva per la mancata approvazione nei termini dei bilanci di previsione da parte degli enti locali.

Al fine comunque di delineare un quadro completo della problematica deve inoltre rappresentarsi che – allo stato attuale della normativa – la conclusione tratta dallo scrivente in merito all’esercizio del potere sostitutivo coincide anche con la più recente e qualificata dottrina (vedasi da ultimo il commento riportata alla Rassegna di Giurisprudenza e Dottrina “i Tribunali Amministrativi Regionali n° 12 – 2004 pag. 675).

Per quanto riguarda infine la decisione della Consulta n. 167/05 riguardante la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1 della L.R. n. 4/04 – intervenuta successivamente alla nomina del commissario ad acta – deve evidenziarsi che lo stesso, ritenendo che la medesima pronuncia non abbia inciso sull’art. 136 T.U.E.L. per tutte le ragioni dianzi specificate, ha ritenuto di esplicitare il proprio mandato assumendo di conseguenza l’atto n. 1 di surroga del consigliere dimissionario.

Per quanto poi concerne gli aspetti legati intrinsecamente alla deliberazione di surroga di un Consigliere Comunale deve sostanzialmente ritenersi che la medesima si configura quale **atto dichiarativo dovuto e vincolato** e, per ciò stesso, privo di qualsiasi discrezionalità, atteso che la cogente necessità di ricostituire l’integrità dell’organo consiliare, consente esclusivamente la manifestazione del diritto-dovere di verificare la sussistenza, nei “surrogandi”, di eventuali cause di ineleggibilità o incompatibilità previste dal D. Lgs. n. 267/2000; concetto questo, ribadito da copiosa e costante giurisprudenza (ex

plurimis TAR Piemonte, Sez. II, n. 221 del 3 giugno 1993, Cons. di Stato, Sez. V, n. 279 del 3/02/2005).

Il fatto inoltre che il termine fissato dalla legge non abbia natura tassativamente perentoria non significa che l'atto da adottarsi entro quel termine perda la sua cogenza (come impropriamente opinato dai consiglieri "ricorrenti") e si trasformi in atto facoltativo, ma tuttalpiù può solo consentire una limitata elasticità temporale nel compimento dell'atto medesimo che non può comunque essere rimandato sine die, bensì assunto entro termini ragionevolmente brevi, tenendo anche presente le particolari esigenze dell'amministrazione dell'Ente. Nel caso di specie, infatti, vi era la necessità di deliberare il Bilancio di previsione - da approvare entro termini perentori - che costituisce il provvedimento di indirizzo programmatico, amministrativo e finanziario più qualificante e importante dell'ente.

Né, peraltro, può essere ignorato che la surrogazione in parola, da collocare al primo punto all'o.d.g. della prima seduta consiliare utile, rappresenta un adempimento prioritario (che secondo la norma deve essere effettuato entro i prescritti 10 giorni) ai fini della ricostituzione del plenum dell'organo, e che il compimento di tale atto non è assolutamente riconducibile allo svolgimento di un'attività di natura "politico istituzionale", bensì configurabile, in base a quanto sopra specificato, come atto vincolato e obbligatorio per legge.

Tale convincimento è suffragato, sia da diversi pronunciamenti del Consiglio di Stato (vedasi per tutte Ad. pl. 24.07.1977, n. 15), che da vari pareri dello stesso Supremo Organo di Giurisdizione Amministrativa (cfr. Sez. I 05.06.1996, n. 1058 e 12.02.1997, n. 2091).

Il medesimo orientamento è stato peraltro più volte manifestato anche dal Ministero dell'Interno e ribadito da ultimo dallo stesso con nota n° 15900/315/L.142/1 bis del 9 marzo u.s., inviata, tra l'altro, al Comune di Martinsicuro, aggiungendosi a ciò anche l'avviso espresso dalla Prefettura di Teramo con nota n° 5440. 1 Area II del 13 aprile c.a., indirizzata sia ai consiglieri ricorrenti sia al Sindaco di Martinsicuro.

Nel merito specifico del ricorso in parola devono formularsi altresì le seguenti osservazioni:

1. non appare condivisibile l'affermazione (pag. 7 del ricorso) secondo la quale "la delibera di surroga non dovrebbe pronunciarsi necessariamente sulle questioni di incompatibilità e/o di ineleggibilità del consigliere surrogante in quanto tale valutazione potrebbe essere contenuta anche in un successivo

provvedimento” poiché trattasi di adempimenti inscindibilmente legati all’art. 41 I comma del Dlgs. 267/2000.

2. in merito inoltre all’ultimo periodo della pag. 10 del ricorso si precisa che, laddove si sostiene che il Difensore civico non è un organo di Governo, deve obiettarsi che lo stesso agisce in virtù di una competenza attribuita da una norma statale (art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000) al pari del Prefetto e non già in materie e disposizioni regionali.
3. per tali ragioni anche l’assunto dell’ultimo periodo della pag. 11 del ricorso deve ritenersi non condivisibile, ove si consideri peraltro che la stessa disposizione legislativa opera in maniera residuale rispetto all’art. 4 comma 2 della L. 131/2003.
4. in merito, infine, all’affermazione contenuta nel 2° periodo della pag. 13 del ricorso, secondo la quale il Consiglio Comunale sarebbe perfettamente funzionante, va ribadito che la surroga del consigliere dimissionario si pone soprattutto sia come necessità effettiva ed inderogabile di ricostituzione integrale del plenum e sia per il rispetto del principio costituzionale della rappresentatività democratica del corpo elettorale.

Per tutto quanto sopra esposto e controdedotto sia in punto di fatto che in punto di diritto il ricorso si appalesa del tutto infondato e privo di pregio.

Il Difensore civico
Avv. Nicola Sisti

Surroga di Rossi con Contini, l'opposizione al Consiglio di Stato

MARTINSICURO - Comune: ancora bufera sulla surroga del consigliere di maggioranza dimissionario, effettuata, prima dell'estate, dal difensore civico regionale. L'opposizione non si arrende e, nonostante i pareri contrari del Tar e di altri enti sovraistituzionali, decide di ricorrere al Consiglio di Stato. Non è finita, quindi, la lunga vicenda della surroga del consigliere comunale diessino Piero Rossi, con Morena Contini. Una vicenda che ha paralizzato per mesi l'attività amministrativa dell'ente, facendo slittare l'approvazione dello stesso bilancio di previsione, e che sembrava conclusasi con il giudizio del Tar, entrato nel merito della questione, il quale riteneva legittimo l'atto amministrativo del difensore civico regionale. E' di questi giorni la conferma che le opposizioni consiliari, dal centrodestra, al gruppo di Sinistra Indipendente non si arrendono,



Il Municipio di Martinsicuro

anche perchè, evidentemente, convinte della giustezza del loro ricorso: hanno sempre sostenuto che per loro non era nei poteri del difensore civico sostituirsi al Consiglio comunale ed operare una surroga che non era passata ai voti. Un atto illegittimo, per le minoranze, che proseguono sulla strada del ricorso legale.

F.C.

17 GIU. 2005

IL TEMPO

DENTRO L

MARTINSICURO

Surroga: il Tar nega la sospensiva

Il Tribunale amministrativo regionale ha rigettato la richiesta di sospensiva avanzata dall'opposizione consiliare di Martinsicuro contro la surroga di Piero Rossi con Morena Contini, operata a suo tempo dal commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale. «Adesso leggeremo approfonditamente le motivazioni della sentenza — ha commentato il capogruppo dell'Udc Abramo Micozzi — e poi decideremo se andare avanti nel ricorso davanti ai giudici del Consiglio di Stato. Certo è che per noi rimangono fermi i principi che ci hanno indotto ad avanzare la richiesta di sospensiva».

Martinsicuro. Chiesto l'annullamento dell'atto

Presentato il ricorso al Tar sulla surroga in consiglio disposta dal difensore civico

MARTINSICURO. La surroga d'ufficio, ordinata dal difensore civico regionale, finisce davanti al Tar. L'altroieri i dieci consiglieri di minoranza hanno impugnato il provvedimento con il quale il commissario ad acta ha convalidato l'ingresso in consiglio di Morena Contini. Il ricorso, patrocinato dall'avvocato Tonino Cellini, è stato depositato al Tar e notificato alle parti interessate.

L'impugnativa prende origine, secondo i ricorrenti, dal fatto che non era prerogativa del difensore civico regionale intervenire sulla vicenda della mancata surroga di un consigliere dimissionario. I ricorrenti hanno chiesto una sentenza breve sulla vicenda, che tecnicamente potrebbe trasformarsi in sentenza di diritto. Sinistra indipendente e il centrodestra hanno chiesto sia l'annullamento dell'atto di surroga, che di tutti gli atti successivi al provvedimento. Copia del ricorso è stata anche inviata alla Corte costituzionale per l'abrogazione dell'articolo 136 del testo

unico sugli enti locali: norma presa a riferimento dal difensore civico per ricostituire il consiglio. Anche se l'attività del consiglio comunale è ripresa regolarmente, la vicenda è tutt'altro che archiviata: il ricorso delle opposizioni, se accettato, potrebbe dischiudere nuove prospettive, anche di natura giurisdizionale. La vicenda della surroga, comunque, è solo uno dei temi che animano il dibattito politico a Martinsicuro. I tre consiglieri di Sinistra indipendente (Maurizio Paci, Romano Antonini e Lisa De Antoniis), nel corso di una conferenza stampa, hanno ribadito le loro perplessità

sull'operato della giunta Maloni. «In queste settimane», ha spiegato Paci, portavoce del gruppo, «siamo stati oggetto di attacchi feroci da parte del centrosinistra, sul fatto che i ritardi della surroga avevano paralizzato l'attività amministrativa. E' il caso di ricordare che un anno fa, quando non c'erano questi problemi, l'am-

ministrazione comunale approvò il bilancio solo il 28 aprile. La verità è che ci si vuole nascondere dietro alla vicenda della surroga, quando poi la giunta vive una crisi grave. Un atto propeudeutico al bilancio come la ripartizione dei proventi incassa-

ti per le violazioni al codice della strada è stato pubblicato solo il giorno prima del passaggio consiliare dello strumento finanziario. Per giunta si tratta di un atto nullo, in quanto il comandante dei vigili ha espresso parere negativo, visto che la giunta voleva destinare i proventi a nuove assunzioni, ma il parere del comandante era diverso». L'altro tema sollevato da Sinistra indipendente è il gemellaggio con la cittadina Makò (Ungheria): «Non è pensabile impegnare cifre senza approvare preventivamente un atto che legittimi l'iniziativa».

Luca Zarroli



Il consiglio comunale

Martinsicuro

La minoranza blocca la nomina del consigliere di Rifondazione

MARTINSICURO - Divisi su tutto, anche sulle zanzare tigre che invadono il territorio. La minoranza consiliare, forte dei numeri dopo le dimissioni del diessino Piero Rossi, ha votato contro su tutti i fronti, su ogni argomento, anche il più futile. Il muro contro muro ha delle risultanze politiche che potrebbero portare ad una crisi senza ritorno. La minoranza, compatta, ha infatti votato contro la surrogata per l'entrata in consiglio di Morena Contini di Rifondazione Comunista, prima dei non eletti con 108 voti. Contrasti anche sulla votazione del presidente del Consiglio comunale.



L'avvocato Giancarlo Foglia, dello Sdi, a scrutinio segreto, ha ottenuto i voti della maggioranza, ma non quelli delle opposizioni che hanno preferito orientarsi verso una rappresentante di Sinistra Indipendente, Li-

sa De Antoniis. Si attende adesso che la maggioranza, guidata da Nilde Maloni (nella foto), torni ad avere i numeri giusti per amministrare. Con Piero Rossi erano 11 (compreso il sindaco) contro dieci. Adesso, in attesa della definizione del "caso Contini", sono in parità, 10 contro 10. Lo spettro di un commissario, a Martinsicuro, si fa sempre più incombente.

Ad Alba, intanto, dopo circa un anno di commissariamento, il circolo di An torna a nominare un nuovo presidente. Eletto, all'unanimità, Renzo Sbraccia, ex maresciallo dei carabinieri, in lista nelle recenti elezioni comunali, con il centrodestra. «Intendo - commenta Sbraccia - rinnovare e rendere più democratica, la vita del partito. Dobbiamo iniziare a confrontarci sui quotidiani problemi dei cittadini albensì».