



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 887/13 R.G., proposto da:
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Ferdinando Pinto, con domicilio
eletto presso il suo studio in Napoli, via C.Console,3, presso lo studio di E.Furno;

contro

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero
dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Caserta, in persona del legale rappresentante
p.t., rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli,
presso cui domiciliario in Napoli, via Diaz, 11;
Comune di -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte,
con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Melisurgo,4;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Monica Ippolito, Giovanni

Tagliatela, con domicilio eletto presso lo studio Salvatore Ruoppolo in Napoli, via C.Rosaroll N.70;

per l'annullamento

del decreto del P.d.R. del 12/02/2013 con il quale è stato dichiarato lo scioglimento del consiglio comunale di -OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Data per letta nell'udienza straordinaria del 28 febbraio 2018 la relazione del consigliere Paolo Corciulo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con d.p.r. del 12 febbraio 2013 veniva decretato ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. 8 agosto 2000 n. 267 lo scioglimento del consiglio comunale di -OMISSIS-, per intervenuta decadenza ope legis del Sindaco, signor -OMISSIS-, siccome condannato con sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p. del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere del 4 febbraio 2010, divenuta irrevocabile in data 19 luglio 2012, per uno dei delitti di cui all'art. 10, comma 1, lettera a) del d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235.

Il provvedimento veniva impugnato dal signor -OMISSIS- innanzi al questo Tribunale, con contestuale proposizione di domanda cautelare.

A sostegno dell'impugnazione è stato lamentato il difetto di motivazione, non avendo l'amministrazione statale tenuto alcun conto della deliberazione n. 2 del 28 gennaio 2013, con cui il Consiglio comunale di -OMISSIS-, unico organo competente a pronunciarsi sulla ineleggibilità o incandidabilità di un amministratore, non aveva ritenuto sussistenti i presupposti per dichiarare la decadenza del Sindaco, facendo così venir meno un presupposto giuridico ineludibile per decretare lo scioglimento dell'organo assembleare; in secondo luogo, si è contestato che non era stato verificato se la pena in concreto irrogata al ricorrente, pari ad anni uno e mesi sei di reclusione, fosse specificamente riferibile al solo delitto per violazione della legislazione sulle armi, da assumersi come causa di decadenza, essendovi stato, nel caso di specie, dal parte del Giudice penale applicazione del principio cumulo giuridico della pena per reati ritenuti avvinti dal vincolo della continuazione.

Con il secondo motivo è stata lamentata la mancanza di una previa diffida al Consiglio comunale da parte dell'Amministrazione procedente, né tale ineludibile garanzia di autonomia per l'ente locale avrebbe potuto ritenersi assicurata dalla nota prefettizia n. 4369/Area II(EELL) del 1° febbraio 2013, avente natura di mera comunicazione al Comune di -OMISSIS- di avvenuta decadenza, essendo mancato un termine per controdedurre.

Si sono costituiti in giudizio la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo di Caserta, concludendo per il rigetto del ricorso e della domanda cautelare.

Ha spiegato intervento ad opponendum il signor -OMISSIS-, in qualità di consigliere comunale.

Si costituito in giudizio anche il Comune di -OMISSIS-, concludendo per l'accoglimento del ricorso.

Alla camera di consiglio del 20 marzo 2013, con ordinanza n. 502/13, è stata respinta la domanda cautelare, provvedimento confermato in grado di appello cautelare, con ordinanza della III Sezione del Consiglio di Stato n. 1413 del 19 aprile 2013.

Con memoria depositata agli atti del giudizio in data 15 dicembre 2017 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dubitato della sussistenza della giurisdizione amministrativa in favore di quella del giudice ordinario, trattandosi di decadenza dalla carica, questione che investe la tutela di un diritto soggettivo.

All'udienza di discussione del 28 febbraio 2018, in vista della quale sono state depositate memorie conclusionali, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione amministrativa, dal momento che oggetto esclusivo di impugnazione è stato il provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale di -OMISSIS-, che costituisce manifestazione di un potere autoritativo rispetto al quale sono ravvisabili posizioni di interesse legittimo, rimesse alla cognizione del giudice amministrativo, in qualità di giudice naturale; va aggiunto che la questione della incandidabilità o ineleggibilità sopravvenuta e, quindi, la fattispecie decadenziale assunta quale presupposto giuridico del predicato effetto dissolutorio, rileva incidenter tantum rispetto al thema decidendum in trattazione, tanto è vero che una delle possibili soluzioni al problema è costituita proprio dall'estraneità di un provvedimento declaratorio di decadenza, quale presupposto per il legittimo esercizio del potere in contestazione.

Passando al merito, va premesso che l'art. 141 del d.lgs. 8 agosto 2000 n. 267 stabilisce, al primo comma, che «i consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno: (...) b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi

e dei servizi per le seguenti cause; 1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia;(...)». L'art. 10 del d.lgs 31 dicembre 2012 n. 235, ai fini che qui interessano, stabilisce che «non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale (...) : a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per (...) un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonche', nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti (...); il successivo comma terzo, poi, prevede che «l'eventuale elezione o nomina di coloro che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 e' nulla. L'organo che ha provveduto alla nomina o alla convalida dell'elezione e' tenuto a revocare il relativo provvedimento non appena venuto a conoscenza dell'esistenza delle condizioni stesse». Ancora, il quarto comma dispone che «le sentenze definitive di condanna ed i provvedimenti di cui al comma 1, emesse nei confronti di presidenti di provincia, sindaci, presidenti di circoscrizione o consiglieri provinciali, comunali o circoscrizionali in carica, sono immediatamente comunicate, dal pubblico ministero presso il giudice indicato nell'articolo 665 del codice di procedura penale, all'organo consiliare di rispettiva appartenenza, ai fini della dichiarazione di decadenza, ed al prefetto territorialmente competente». Infine, il settimo comma dell'art. 11, che disciplina le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilita', stabilisce che «chi ricopre una delle cariche indicate all'articolo 10, comma 1, decade da essa di diritto dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna o dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione».

Va innanzitutto risolta la prima questione sollevata nel ricorso, con cui si dubita della sussistenza di una condanna penale nei confronti del ricorrente che sia conforme alla fattispecie normativa di scioglimento in questione; come già evidenziato dal Collegio all'esito della fase cautelare, dal verbale di udienza del 4 febbraio 2010 e dalla coeva sentenza del giudice penale, risulta che la pena applicata al ricorrente, per il più grave delitto contestato di porto abusivo di arma comune da sparo, è stata di anni uno, mesi otto di reclusione ed €600.000 di multa, all'esito dell'applicazione delle circostanze attenuanti generiche ex art. 62 bis c.p.; epurando l'aumento di pena conseguente all'applicazione del vincolo della continuazione, anche volendo ritenere ridotta di un terzo la pena base, quella finale applicata per il delitto di porto abusivo di armi risulta di entità non inferiore ad un anno e quindi integra la fattispecie decadenziale in esame.

Occorre ora esaminare il punto centrale della controversia che è di stabilire se, dello scioglimento del Consiglio di un ente locale ai sensi dell'art. 141 T.U.U.E.L., primo comma, lettera b) costituisca presupposto giuridico necessario un atto di accertamento della causa di decadenza, o, seguendo la lettera della legge, di revoca della nomina o della convalida dell'elezione da parte dell'organo che vi aveva provveduto, oppure sia sufficiente il verificarsi del suo presupposto in fatto, ossia una sentenza di condanna in sede penale con le caratteristiche richieste dalla norma; nel caso di specie, difatti, il Consiglio comunale di -OMISSIS-, pur avendo avviato il procedimento di verifica della causa di decadenza, ha ritenuto di concluderlo nel senso dell'insussistenza dei presupposti de quibus.

Ritiene il Collegio che ai fini dell'esercizio del potere statale di scioglimento non sia necessario un previo provvedimento di revoca o accertamento da parte dell'organo amministrativo che ha proceduto alla nomina o alla convalida dell'elezione, alla luce delle considerazioni che seguono.

In primo luogo, l'art. 141 del d.lgs. 8 agosto 2000 n. 267 assume come cause di mancato normale funzionamento degli organi e dei servizi "l'impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia", riferendosi, quindi, anche ad eventi naturali, in ordine ai quali non è richiesta alcuna intermediazione provvedimentale; e dal momento che si tratta di presupposti che la norma qualifica come equivalenti, ne consegue che anche per la sussistenza della fattispecie decadenziale sarà sufficiente l'avverarsi del suo presupposto giuridico essenziale, ossia la condanna in sede penale.

Milita a suffragio di tale impostazione anche un'argomentazione di natura funzionale.

Le ipotesi di scioglimento degli organi di governo di un ente locale ne identificano momenti di forte criticità del regolare funzionamento di cui costituiscono, a vario titolo, cause dirette o sintomi, che, tutti, giustificano un intervento autoritativo da parte dell'autorità statale che agisce attraverso l'attivazione di uno strumento provvedimentale di tipo dissolutorio; tali fattispecie denotano uno sbilanciamento in favore di interessi pubblici ascrivibili all'unità e regolarità dell'andamento del sistema organizzativo dell'amministrazione, nonché ad esigenze di tenere l'apparato dell'ente locale indenne da fenomeni di penetrazione da parte di organizzazioni malavitose, determinando un decisivo arretramento del valore democratico posto alla base del principio di rappresentatività degli amministratori locali.

In presenza di tali particolari evenienze, l'intervento statale non può soffrire ostacoli di tipo procedimentale da parte del soggetto destinatario del potere di scioglimento, o, quantomeno, ogni possibile interlocuzione con questo non potrà eccedere i limiti di una partecipazione in chiave collaborativa, comunque incapace di paralizzare l'esercizio di tale potere extra ordinem.

Tale costruzione trova conferma nel tessuto normativo di riferimento, secondo cui il verificarsi della causa di scioglimento costituita dalla sopravvenienza di una ragione di decadenza del Sindaco, giustifica l'avvio di due distinti procedimenti, quello di accertamento da parte dell'organo che ha provveduto alla nomina o alla convalida, nonché quello di scioglimento degli organi di governo dell'ente locale, rimesso alla competenza esclusiva dell'autorità statale; ciò è evincibile dal tenore del quarto comma dell'art. 10 del d.lgs 31 dicembre 2012 n. 235 che prevede vi sia una comunicazione della sentenza di condanna penale sia all'organo consiliare di rispettiva appartenenza, ai fini della dichiarazione di decadenza, sia al prefetto territorialmente competente.

Inoltre, il terzo comma dell'art. 10 del d.lgs 31 dicembre 2012 n. 235 espressamente sancisce la nullità dell'eventuale elezione o nomina di coloro che si trovino nelle condizioni di cui al primo comma, ossia di soggetti che hanno subito una condanna penale per determinati reati, confermando, in armonia con la specifica previsione di cui all'art.7, comma 11, che si tratta di un effetto giuridico ex lege, senza necessità di alcuna intermediazione provvedimentoale; si deve, pertanto, riconoscere valore di mero accertamento all'atto di revoca della nomina o convalida dell'elezione da parte dell'organo che, a suo tempo, vi aveva proceduto, al quale non è attribuito nessuno compito di verifica, dovendo limitarsi a provvedere per il solo fatto di "essere venuto a conoscenza" dell'esistenza di una sentenza di condanna idonea a determinare la decadenza dell'amministratore locale a cui sia stata inflitta.

Occorre, da ultimo, domandarsi quale sia la possibile relazione tra la competenza dell'ente locale e quella dell'autorità statale.

Innanzitutto, può accadere che in presenza di una causa di decadenza ope legis, come quella in esame, in cui l'effetto cautelare di sospensione dalla carica si consolida a seguito del passaggio in cosa giudicata della sentenza penale di

condanna, sia l'organo di governo a revocare il provvedimento di elezione o di nomina, ai sensi dell'art.10, terzo comma del d.lgs 31 dicembre 2012 n. 235; si tenga conto che l'autonomia di tale fase, rispetto a quella di competenza statale, riposa sulla considerazione che non sempre l'evento decadenziale determina la dissoluzione degli organi di governo, come avviene nelle ipotesi in cui ad essere destinatario di una sentenza penale di condanna sia una delle figure contemplate dall'art. 10 diversa da quella richiamata dall'art. 141 del d.lgs. 8 agosto 2000 n. 267, ossia il Sindaco o il Presidente della Provincia.

In tal caso, l'atto dell'ente locale confluirà nel procedimento di competenza dell'autorità statale, quale elemento rafforzativo del perfezionarsi della causa di scioglimento.

Nell'ipotesi in cui, invece, un tale intervento sia mancato, o per inerzia dell'organo comunale o provinciale competente, o per l'adozione di un atto di sostanziale diniego, sarà il Prefetto, nell'ambito dell'autonoma competenza di cui è titolare, a verificare l'idoneità della sentenza penale di condanna a determinare, come causa ope legis di decadenza, lo scioglimento degli organi di governo dell'amministrazione locale.

Diversamente opinando, si costruirebbe un modello procedimentale unitario di tipo codecisorio, in cui all'atto di diniego revoca da parte dell'ente locale sarebbe riconosciuta un'efficacia preclusiva e paralizzante dell'intervento dell'autorità statale a cui la norma, invece, attribuisce una funzione di controllo e di chiusura del sistema organizzativo, in linea con il principio di unità predicato dalla Carta Costituzionale.

In conclusione il ricorso deve essere respinto, con compensazione delle spese tra le parti, in ragione della particolarità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare -OMISSIS-.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Corciulo, Presidente FF, Estensore

Ida Raiola, Consigliere

Angela Fontana, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Paolo Corciulo

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.