

ROMA



Municipio Roma VIII

Il Presidente e l'Assessore all'Urbanistica

MR^{VIII}
MUNICIPIO ROMA VIII



**Al Segretario Generale
Dott.ssa Antonella Petrocelli**

Oggetto: Candidatura Presidente Municipio Roma VIII Dott. Andrea Catarci - trasmissione parere *pro veritate*.

Con riferimento all'oggetto, si trasmette l'autorevole parere *pro veritate* espresso dal Prof. Pietro Sandulli con il quale attesta la perfetta candidabilità ed elegibilità dello Scrivente.

Cordialmente,

Il Presidente
Andrea Catarci

STUDIO LEGALE AVV. PROF. PIERO SANDULLI

Via Fulcieri Paulucci de' Calboli n. 9

00195 - Roma

Tel. 06/37513934 - Fax 06/3701732

e-mail: studio.sandulli@tin.it

Roma, 6 aprile 2016

AMEZZO FAX

AL N. 06/5431549



Egr. dott.

ANDREA CATARCI

OGGETTO: *Parere pro-veritate* sul seguente quesito: "Rieleggibilità per il terzo mandato consecutivo, ai sensi dell'art. 51, comma 3, del T.U.E.L., del Presidente di Municipio, allorquando, durante il secondo mandato, l'ente comunale sia stato commissariato, ai sensi dell'art. 141 del T.U.E.L.".

Premessa

In data 30 ottobre 2015, a seguito della presentazione delle dimissioni da parte di n. 26 Consiglieri comunali su 48, con decreto del Prefetto della Provincia di Roma n. 306580/2735/2013, ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. "b)", n. 3 e comma 7 del D.L.vo n. 267/2000, veniva disposta la sospensione dell'assemblea capitolina, nelle more dell'approvazione del decreto Presidenziale di scioglimento della stessa (successivamente disposta con D.P.R. del 5 novembre 2015). Con lo stesso provvedimento si provvedeva nel senso della nomina del Prefetto Francesco Paolo Tronca a Commissario prefettizio per la provvisoria gestione dell'ente e al conferimento allo stesso dei poteri spettanti all'Assemblea capitolina, alla Giunta ed al Sindaco.

Con l'adozione del suddetto decreto, pertanto, decadevano tutti i consiglieri comunali nominati all'esito della consultazione elettorale del maggio 2013. I Consigli municipali, invece, ai sensi dell'art. 27, comma 4, dello Statuto di Roma Capitale¹ non decadevano e rimanevano in carica fino alla elezione dei nuovi all'esito della successiva tornata elettorale.

¹ Deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013 dell'Assemblea capitolina - Statuto di Roma Capitale - Art. 27: "I Consigli dei Municipi sono eletti contemporaneamente all'Assemblea Capitolina, anche nel caso di scioglimento anticipato della medesima; restano in carica per la durata del mandato dell'Assemblea Capitolina; esercitano le loro funzioni sino alla elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili."

Lo Statuto di Roma Capitale, in continuità con quello previgente del Comune di Roma, ha disciplinato i diversi profili degli organi del decentramento mediante rinvio alle norme applicabili, in quanto compatibili, agli organi centrali dell'amministrazione comunale (art. 17, comma 5, del T.U.E.L.). Pertanto, anche in materia di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità degli organi decentrati trovano applicazione le norme statutarie previste per gli organi di Roma Capitale (art. 27, comma 2, St. Roma Capitale).

Tra le norme richiamate vi è quella dell'art. 51, comma 2 e 3, del T.U.E.L., rubricato "Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati.", ai sensi dei quali "2. *Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche. 3. È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.*"

La norma in esame configura una fattispecie di "incandidabilità" di carattere originario ed irremovibile che si verifica sin dalla presentazione del candidato alle elezioni, tanto che il suo successivo accertamento da parte degli organi competenti ha carattere necessariamente dichiarativo con effetto retroattivo². Il divieto esprime il punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in una sola persona che ne deriva, con effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione.

Ai fini del presente parere si pone, quindi, la necessità di risolvere la questione della computabilità nel termine previsto dal summenzionato comma 3° del periodo "di governo" del municipio, successivo al commissariamento dell'ente comunale ed allo scioglimento del relativo consiglio. E' vero, infatti, che, per espressa previsione dell'art. 27, comma 4, dello Statuto di Roma Capitale, lo scioglimento del Consiglio comunale non implica la decadenza automatica dei consigli municipali, i quali restano in carica per la durata del mandato ed esercitano le loro funzioni fino all'elezioni dei "nuovi" organi decentrati, tuttavia, è pur vero che, per definizione, detti organi esercitano, a livello decentrato, i poteri che sono degli organi comunali centrali, poteri che dopo lo scioglimento del consiglio comunale vengono ad essere concentrati in un unico organo prefettizio a cui è conferita la sola funzione, in via straordinaria e provvisoria, di assicurare, fino al rinnovo degli organi mediante l'indizione di una nuova consultazione elettorale, la continuità dell'amministrazione e la prosecuzione delle attività nei confronti della collettività.

*

Considerato

² Consiglio di Stato, sez. VI^a, 9 giugno 2008, n. 2765, in *Foro amm. CDS* 2008, 6, 1807; " ... Tale esigenza appare particolarmente pressante nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo".

In base al dettato normativo ed ai principi enucleati dalla giurisprudenza amministrativa³, il Commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 141 del T.U.E.L. (D.L.vo n. 267/2000) è l'organo chiamato a reggere l'ente locale a seguito dello scioglimento del consiglio comunale in sostituzione degli organi ordinari e adotta tutti i provvedimenti di competenza degli organi di governo dell'ente locale fino alla ricostituzione degli organi elettivi.

Per le suddette ragioni, i poteri attribuiti al Commissario si estendono a tutti gli atti di gestione dell'ente stesso, siano essi di ordinaria, ovvero di straordinaria amministrazione, con la conseguenza che non è soggetto alla limitazione, prevista per i consigli comunali, ai soli atti di carattere urgente, nel periodo prossimo al rinnovo dell'organo, trattandosi di limitazione che trova la propria *ratio* nella necessità di evitare che l'organo elettivo incida sulla formazione della volontà degli elettori⁴.

Come già detto in premessa, il commissario è un organo straordinario e provvisorio la cui funzione precipua è soltanto quella di assicurare la continuità amministrativa dell'ente comunale fino alla prima tornata elettorale utile.

La circoscrizione di decentramento, anche dopo l'entrata in vigore del D.L.vo n. 267/2000, rimane una articolazione territoriale sub-comunale dotata di propria rappresentatività, anche esterna al comune, ma priva di personalità giuridica. La circoscrizione, per Roma Capitale il municipio, è destinata a dare attuazione al decentramento comunale e risponde all'esigenza di avvicinare al bacino d'utenza i servizi erogati, ma, in quanto organismo dotato di propria rappresentatività, è, altresì, deputato al governo della comunità di riferimento, sia pure solo negli ambiti di propria competenza. Ciononostante, la circoscrizione rimane un organismo e non un ente e, per tale ragione, non può esprimere una propria politica in riferimento agli indirizzi generali della comunità di riferimento⁵. In tal senso, l'art. 27, comma 8, dello Statuto di Roma Capitale definisce il Consiglio del Municipio come “... organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dei Municipi”.

Da quanto sopra si desume che la circoscrizione decentrata, pur se dotata di una rappresentatività propria che gli consente di esprimere un indirizzo politico-amministrativo, limitatamente ai servizi erogati ed a quelli eventualmente delegati, rimane pur sempre organo amministrativo decentrato come tale ontologicamente destinato a realizzare l'azione di governo dell'ente comunale a livello decentrato nel territorio di propria competenza. Ebbene, va da sé, che se l'organo centrale delegante è oggetto di una gestione commissariale, i municipi continuano ad operare

³ T.A.R. Lombardia 3934/2009, T.A.R. Calabria 851/2001

⁴ T.A.R. Veneto, 23 maggio 2013, n. 741; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 17/12/2013, n. 10896, in *Foro Amministrativo - T.A.R.* (II) 2013, 12, 3750; Cons. St., sez. V, 29 novembre 2004 n. 7749; Tar Puglia, Bari, sez. II, 21 marzo 2008 n. 672; Cons. St., sez. V, 29 novembre 2004 n. 7749.

⁵ Il T.U.E.L. conferma tale natura, atteso che, l'art. 2, comma 1, dello stesso non annovera le circoscrizioni tra gli enti locali ed, altresì, l'art. 17 è collocato nel titolo II dedicato appunto ai soggetti.

sul territorio quale *longa manus* di detta gestione, mera articolazione decentrata che sopravvive certamente allo scioglimento del consiglio comunale ed alla decadenza del Sindaco e della Giunta, ma solo in tale veste e non anche quale organo capace di esprimere un indirizzo politico ed un'azione di governo del territorio. Del resto, tutti gli organi dotati di rappresentatività di tipo elettivo, sia pure decentrati, come le circoscrizioni, durante la gestione commissariale, devono scontare, sotto il profilo dei poteri esercitabili, quanto meno un limite generale di opportunità, stante l'esigenza, da un lato, di non compromettere l'azione di governo degli organi decentrati che risulteranno eletti all'esito delle successive consultazioni elettorali e, dall'altro, di non influenzare la formazione della volontà degli elettori. Lo stesso limite del resto è imposto alla gestione commissariale dalla sua stessa funzione.

Ed allora, a parere dello scrivente, la permanenza in carica dei consigli municipali prevista dall'art. 27 dello Statuto di Roma Capitale a fronte della decadenza di tutti gli altri organi rappresentativi del comune trova la sua *ratio* proprio nella necessità di dover assicurare la continuità amministrativa e l'erogazione dei servizi ai cittadini, laddove ciò non potrebbe avvenire ove, a seguito dello scioglimento del consiglio comunale, decadessero unitamente al Sindaco ed alla Giunta, anche i consigli municipali. Del resto, anche il tenore letterale della norma dell'art. 27 dello Statuto depone in tal senso, laddove prevede espressamente che " ... restano in carica ... esercitano le loro funzioni fino alla elezione dei nuovi ...".

Deve rammentarsi, inoltre, che la potestà statutaria degli enti locali, e segnatamente quella dei comuni, pur se assistita da una espressa copertura costituzionale, incontra dei limiti invalicabili.

L'art. 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge "La Loggia"), prevede che "Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare." . Con la suddetta norma, il legislatore, da un lato, fissa i limiti a cui soggiace lo Statuto degli enti locali e, dall'altro, ne indica il contenuto.

La Corte costituzionale, nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 2, chiarisce in cosa si sostanzia il limite dell'armonia con la Costituzione ove afferma: "... per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria ed i suoi limiti, questa Corte ha chiarito che gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente "ogni disposizione della Costituzione", ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione" (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell'affermazione che gli statuti "dovranno essere in armonia con i precepi ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003)". Altro limite al quale soggiace la potestà statutaria del comune è rappresentato dal rispetto dei principi generali in materia di organizzazione pubblica e dal rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione

dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione. Ebbene, l'art. 117, comma 2, lett. p), attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "... legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". Pertanto, lo statuto comunale, nel disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dell'ente, deve rispettare quanto previsto dalla legislazione statale in materia, che, nel momento in cui si scrive, si rinviene nel T.U.E.L. e, segnatamente, nell'art. 141.

A parere di chi scrive, una interpretazione della norma dell'art. 27 dello Statuto di Roma Capitale che vada nel senso di consentire ai membri elettivi degli organismi comunali decentrati di proseguire nel proprio mandato elettorale, nonostante lo scioglimento del consiglio comunale, porrebbe la norma stessa in aperto contrasto con la previsione dell'art. 141 del TUEL, che, in caso di scioglimento del consiglio comunale per dimissione di più della metà dei consiglieri eletti prevede espressamente la decadenza di tutti gli organi e la nomina di un commissario al solo fine di assicurare la continuità amministrativa dell'ente fino alla prima data elettorale utile.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, deve concludersi che la suddetta permanenza in carica non sia idonea ad esprimere un "effettivo esercizio delle funzioni" da parte degli organi rappresentativi della circoscrizione, i quali non decadono al solo fine di agire quale mera articolazione periferica e decentrata della gestione del commissario straordinario.

*

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, deve ritenersi che il periodo di tempo compreso tra lo scioglimento del consiglio comunale e l'indizione delle nuove elezioni, durante il quale gli organi circoscrizionali non decadono al solo fine di operare quali organi decentrati della gestione commissariale ed assicurare, in tal modo, la continuità amministrativa e l'erogazione dei servizi alla collettività, non deve essere computato nella durata del mandato ostativa, secondo il disposto dell'art. 51, comma 3, del D.L.vo n. 267/2000, della rieleggibilità. Nel caso in esame, peraltro, tra la data di insediamento del consiglio municipale e di convalida del Presidente (26 giugno 2013) e la data di adozione da parte del Prefetto di Roma del decreto di sospensione del Consiglio comunale e di nomina del Commissario straordinario (30 ottobre 2015), non è decorso il termine di due anni, sei mesi ed un giorno previsto dall'art. 51 del T.U.E.L.

Nella speranza di aver risposto in maniera esaustiva, resto a disposizione per ogni, ulteriore, eventuale chiarimento ed invio distinti saluti.

Avv. Prof. Piero Sandulli



