

In «NUOVA RASSEGNA»

DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

Rivista amministrativa quindicinale per Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Comunità Montane, Associazioni Intercomunali ed altri Enti, ISSN 1825-2710, Anno LXXXV - N. 16, Agosto 2011, pp. 1635-1643.

LE «PREROGATIVE» DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE E PROVINCIALE

di GIOVANNI GIOFFRÉ

Segretario comunale generale a r.

SOMMARIO: 1. - In generale. 2. - Elezione. 3. - Competenze del Presidente del Consiglio comunale e provinciale. 4. - Ruolo e funzioni. 5. - Deontologia. 6. - Del controllo politico del Consiglio comunale e provinciale. 7. - Previsione statutaria della revoca del Presidente del Consiglio. 8. - Della revoca. 9. - Sindacato del giudice amministrativo.

1. - IN GENERALE.

Nei piccoli comuni, i c.d. «comuni polvere», la figura del Presidente del Consiglio comunale e quella del Sindaco si «confondono» così come è statuito dal comma 3, dell'art. 39, del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267¹ (T.U.E.L.). In tali piccole realtà il rapporto tra Sindaco-Presidente e Consiglio comunale è più stretto, non di rado quasi di «sudditanza» – oseremmo dire – anziché di indipendenza politica; nelle province e nei comuni più grandi invece la situazione è ben diversa.

Prima di addentrarci in argomento è utile fare una breve digressione. Per quanto riguarda il ruolo dei consigli comunali e provinciali, a nostro avviso, il legislatore della riforma degli enti locali, già a decorrere dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, sarebbe dovuto andare più a fondo nella distinzione dei ruoli tra i predetti consigli e rispettivi organi esecutivi. A tal proposito il legislatore dell'epoca, come anche quello successivo, avrebbe dovuto conferire in modo esplicito al Consiglio comunale o provinciale, in quanto supremo

¹ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 39 – Presidenza dei consigli comunali e provinciali. – 3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il consiglio è presieduto dal sindaco che provvede anche alla convocazione del consiglio salvo differente previsione statutaria».

organo locale in cui è riposta la sovranità popolare, oltre che i compiti di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, anche quello di stimolo nei confronti della Giunta comunale o provinciale, inserendo magari tale ulteriore attribuzione come ultimo periodo al terzo comma dell'art. 42 del T.U.E.L.

Attribuendo però al Consiglio comunale o provinciale siffatto ruolo di «organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo», la norma non ha inteso certamente emarginarlo; quello dei consigli è un ruolo sicuramente non secondario, tutt'altro! E seppure sia indubbiamente vero che qualora il Sindaco o il Presidente della Provincia dovesse rassegnare le proprie dimissioni ciò comporterebbe lo scioglimento dei rispettivi consigli, è altresì altrettanto vero che in caso di analoghe dimissioni presentate da parte della maggioranza dei componenti il Consiglio comunale o provinciale, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge e con le argomentazioni elaborate dalla copiosa giurisprudenza in materia, la medesima sorte in termini di decadenza dalla carica, toccherebbe al Sindaco o al Presidente della Provincia unitamente alla rispettiva Giunta. Come è facile notare, sul punto c'è un certo bilanciamento tra i due organi di governo.

Non v'è dubbio che tra questi organi di governo debba sempre esserci la più ampia collaborazione e che entrambi debbano avere sempre ben presente che l'interesse sotteso è quello della collettività amministrata la quale si aspetta la perfetta osservanza del principio chiaramente sancito dall'art. 97 della Costituzione, sul «buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Per quanto riguarda le attribuzioni del Consiglio comunale o provinciale, spetta alla capacità ed alla preparazione del rispettivo Presidente far sì che l'organo in cui risiede la sovranità popolare eserciti il ruolo che secondo noi gli spetta. Infatti, se il Consiglio comunale o provinciale è convocato frequentemente, sicuramente i cittadini, presenziando a tali riunioni, rivestiranno il ruolo di «osservatori» dell'operato dell'amministrazione; i medesimi cittadini, successivamente, assumeranno il ruolo di «giurati» allorquando saranno chiamati ad emettere il loro «verdetto», in occasione delle elezioni per il rinnovo degli organi.

Se poi il Presidente del Consiglio comunale o provinciale, di concerto con i capigruppo consiliari e con il Sindaco ovvero il Presidente della Provincia, secondo quanto può stabilire lo statuto comunale o provinciale ed il relativo regolamento, convocasse periodicamente l'assemblea consiliare come consesso «aperto» al quale far partecipare propositivamente i cittadini sarebbe l'apice dell'espressione democratica. Ciò avvicinerrebbe sicuramente più cittadini alla politica attiva; certo è faticoso, ma sul piano

dei risultati assolutamente «remunerativo».

2. - ELEZIONE.

Gli organi del comune o della provincia, secondo quanto stabilito dall'art. 36 del D.L.vo n. 267/2000, sono: il Consiglio, la Giunta e il Sindaco o il Presidente della Provincia. Il primo e il terzo sono organi elettivi, il secondo, dopo la legge di riforma, è nominato dal Sindaco o dal Presidente della Provincia con il quale è chiamato a collaborare.

Tra gli organi previsti dall'art. 36 cit., il Consiglio comunale o provinciale è quello rappresentativo dell'ente locale. In esso sono presenti le componenti di maggioranza e di minoranza e nel cui ambito deve essere presente il giusto equilibrio per l'esercizio di due distinti ruoli; di quello della maggioranza, di attuazione dell'indirizzo politico sancito dal corpo elettorale; di quello della minoranza, di rappresentare e svolgere la propria legittima opposizione. È assolutamente indispensabile pertanto che sia garantita la corretta dialettica tra tali parti, per la quale occorre un sistema di regole a tutela delle funzioni istituzionali dell'organo stesso, indipendentemente dalle decisioni da assumere in concreto di volta in volta.

Come è noto, la figura del Presidente del Consiglio è obbligatoria nelle province e nei comuni con una popolazione superiore a 15.000 abitanti, nei quali viene eletto durante la prima seduta dei rispettivi consigli e nell'ambito di questi. Abbiamo visto invece come nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti il Consiglio sia presieduto dal Sindaco salvo diversa previsione statutaria che può, quindi, istituire anche qui la figura del Presidente eletto tra i consiglieri². In questa breve riflessione ci occuperemo solo delle province e dei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti, volendo quindi riferirci con la denominazione di «Presidente del Consiglio» o, più sinteticamente, di «Presidente» indistintamente sia a quello comunale che al suo *conlega* dell'ente provincia.

Di prassi l'elezione del Presidente del Consiglio avviene a cura della sola componente di maggioranza e, salvo alcuni casi, con l'astensione di quella di minoranza. Più nel dettaglio, va evidenziato che il ruolo di Presidente deve essere svolto in maniera autonoma e per nulla funzionale ad un qualche indirizzo politico³. Da quanto detto ne

² D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 39 – *Presidenza dei consigli comunali e provinciali*. – 1. I consigli provinciali e i consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio».

³ CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 3 marzo 2004, n. 1042.

consegue che tale funzione è strumentale non già all'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza di governo, bensì al corretto funzionamento dell'organo stesso.

Il Presidente non può dunque ritenersi legato da un rapporto fiduciario con la componente di maggioranza del relativo Consiglio, cosicché non è sufficiente il venir meno di tale rapporto per poterlo revocare.

3. - COMPETENZE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE E PROVINCIALE.

Le competenze che la legge (art. 39 del T.U.E.L.) assegna al Presidente del Consiglio vanno enucleate come di seguito: la convocazione dell'assemblea consiliare, obbligatoria su richiesta del capo dell'amministrazione o del *quorum* di consiglieri (un quinto) previsto; la direzione dei lavori consiliari; assicurare l'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari od a singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al Consiglio ed in aggiunta a quanto previsto dall'art. 43, comma 2, del T.U.E.L. Inoltre, al Presidente compete l'autorizzazione dei consiglieri all'effettuazione di missioni ai sensi dell'art. 84, comma 1, del T.U.E.L.⁴ e la direzione di quella più generale attività consiliare intesa nel senso da ricomprendere un «ruolo direttivo» in quelle che sono le attività dell'assemblea che si esplicano al di fuori dei lavori in aula.

Lo statuto dell'ente può altresì prevedere ulteriori compiti da affidare «al personale dell'ufficio di presidenza», come ad esempio: la sovrintendenza all'istruttoria delle proposte da sottoporre al vaglio del Consiglio comunale o provinciale; la verifica dello stato di attuazione delle deliberazioni consiliari, per riferirne poi alla eventuale conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari (c.d. commissione dei capigruppo) che il medesimo statuto può prevedere, formata dallo stesso Presidente del Consiglio, dal suo vice e dai presidenti di ciascun gruppo consiliare o da loro delegati.

4. - RUOLO E FUNZIONI.

In questa brevissima parentesi si fa osservare che l'art. 38, comma 3, del T.U.E.L.,

⁴ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 84 - *Rimborso delle spese di viaggio.* - 1. Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali».

recita testualmente: «I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Con norme regolamentari i comuni e le province fissano le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie». Dal legislatore viene usato il verbo all'indicativo presente, quindi il disposto della norma è obbligatorio ed immediatamente attuabile. Se ne deduce come conseguenza che il Presidente del Consiglio possa «pretendere» l'assegnazione delle risorse necessarie per fare funzionare il proprio Consiglio onde consentire al medesimo una effettiva «autonomia funzionale e organizzativa» secondo quanto stabilisce il primo periodo del comma 3 appena cit. Il dettato letterale di questa norma è chiarissimo: il Presidente può rendere estremamente efficiente ed efficace l'azione del Consiglio comunale o provinciale. Sul punto va detto che il Presidente «deve» far sì che il Consiglio comunale o provinciale svolga il proprio ruolo nell'interesse della collettività che proprio in quel civico consesso ha riposto la sua fiducia. Nel merito si sottolinea che, sebbene la norma nulla dica in merito, una sanzione «grave» sicuramente c'è ed è quella che scaturirà dal successivo giudizio elettorale.

Proseguendo, pensiamo che il primo comma dell'art. 42 del T.U.E.L. si leghi perfettamente con il disposto di cui al successivo comma 3: «Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco o del Presidente della Provincia e dei singoli assessori».

Se il Consiglio è organo «sovrano» del comune e della provincia e la legge lo pone al primo posto nella elencazione di cui all'art. 36 del T.U.E.L., non v'è dubbio che il suo Presidente, in quanto rappresentante dell'assemblea, gode di una posizione di prestigio che gli viene conferita proprio «dall'essere» titolare di quella carica.

Solo per completezza espositiva ricordiamo che il Presidente è tenuto a riunire il rispettivo Consiglio, quando richiesto, in un termine non superiore ai venti giorni, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste. Nel caso in cui non dovesse provvedervi si registrerebbe una grave violazione dei suoi doveri istituzionali incompatibile con il ruolo che la legge gli assegna. Sul punto va evidenziato che il tenore del secondo comma dell'art. 39 del T.U.E.L. precisa un dovere cogente e non un'ipotesi possibile. Qualora non vi dovesse provvedere il successivo comma 5 prevede l'intervento del prefetto il quale, previa diffida, provvede egli stesso. E' utile evidenziare che l'omissione di convocazione del Consiglio comunale o provinciale così come ritualmente richiesta, costituisce «omissione di atti di ufficio», mentre poi se invece di convocare il Consiglio su richiesta del capo dell'amministrazione ovvero dal numero di consiglieri previsto dalla

legge, il Presidente provvedesse alla autonoma convocazione dello stesso inserendo all'ordine del giorno un argomento che, per così dire, stesse a lui «a cuore politicamente» potrebbe in aggiunta essere ipotizzato a suo carico il reato di omissione di atti d'ufficio, il quale reato potrebbe anche essere considerato il «mezzo» per l'abuso d'ufficio.

In definitiva il Presidente del Consiglio, sin da subito, nell'esercizio delle sue funzioni, è tenuto ad osservare un comportamento «neutrale» dovendosi preoccupare di garantire il perfetto funzionamento dell'organo collegiale da egli presieduto facendo rispettare anzitutto le norme statutarie, il regolamento per il funzionamento del Consiglio medesimo e le altre norme inerenti, in modo tale che la componente di maggioranza non prevarichi quella di minoranza; pertanto, le funzioni connesse alla carica sono caratterizzate, come già detto, da neutralità a garanzia del corretto funzionamento del Consiglio nel suo insieme, senza distinzione tra maggioranza e opposizione.

5. - DEONTOLOGIA.

Il Presidente del Consiglio è tenuto all'osservanza delle regole comportamentali connaturate alla carica di garante della corretta dinamica politico-amministrativa dell'ente locale.

Si potrebbe affermare che il Presidente debba «godere» della «fiducia politica», da parte del Consiglio comunale o provinciale, intesa, ovviamente, non come adesione alla linea politica della componente di maggioranza consiliare, ma come capacità di consentire il pieno e corretto dispiegarsi delle scelte emerse all'interno del consesso civico.

Quella del Presidente del Consiglio è una posizione *super partes*. Riteniamo però che egli abbia anche «il diritto qualificato di manifestare liberamente le proprie opinioni e di votare secondo convincimento» attribuito «a tutti gli altri consiglieri comunali o provinciali». Tuttavia, rispetto agli altri consiglieri, ci sono alcune cose che a nostro modo di vedere non è opportuno che faccia, come ad esempio: volute sovrapposizioni di riunioni convocate senza preavviso; ripetuti rinvii delle richieste di convocazione; abbandono dell'aula durante la discussione senza assicurarsi che fosse garantita la continuità della funzione; concessione della parola ad un consigliere per la trattazione di un argomento non fissato all'ordine del giorno; sospensione della seduta, nonostante fosse assicurato il numero legale, per consentire ai consiglieri di minoranza assenti il rientro in aula; la mancata convocazione del Consiglio protratta per lunghi periodi; violazione del dovere di

dare preventiva informazione ai gruppi e ai singoli consiglieri⁵; ingerenza nell'attività di gestione o dei singoli assessorati; ripetuta violazione dello statuto o del regolamento; abbandonare l'aula in occasione di una particolare delibera per fare mancare il numero legale: sul punto, opportunamente, il T.A.R. Sicilia, ha sostenuto che qualora il Presidente del Consiglio che a differenza di altre assemblee contribuisse con un solo voto alla formazione del *quorum* si allontanasse dall'aula in maniera strumentale al fine prettamente politico con il chiaro intento di far venire meno il numero legale terrebbe un comportamento «lesivo» dei diritti della minoranza. Va sottolineato però che l'allontanamento dalla seduta può essere giustificato in caso di conflitto di interessi ed anzi assume carattere di doverosità. Sul punto vale la pena richiamare l'art. 49 della Costituzione che riconosce il diritto di tutti i cittadini di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Va sottolineato infatti che il «metodo democratico» costituisce il limite invalicabile dell'attività dei partiti e dei loro esponenti.

Quanto precede vuol dire che il limite di cui si è detto impone ai partiti e agli eletti nelle loro liste di astenersi da azioni perturbatrici delle «regole del gioco democratico» e di tenere, viceversa, un comportamento «positivo» consistente nell'impegno di far funzionare correttamente le istituzioni. Dall'esame della norma costituzionale si evince la preclusione ai partiti politici e ai loro rappresentanti di qualunque opera di sabotaggio, diretta o indiretta, intesa ad una «lenta e surrettizia erosione delle istituzioni democratiche in quanto appartenenti, queste, a tutti i cittadini così come sancito dall'art. 1, secondo comma, della Costituzione e non certamente ai loro rappresentanti politici, né tanto meno ad una maggioranza di turno»; ovvero, nel merito, la «tecnica» consistente nel comportamento preordinato al conseguimento della mancanza del numero legale delle assemblee rappresentative che è stato definito come «ostruzionismo» della maggioranza. Tale comportamento che viene definito, a nostro modo di vedere a torto, come precisa e puntuale strategia politica, può invece essere considerato come un deprecabile fenomeno di malcostume politico⁶.

Proseguendo, il Presidente in nessun caso potrebbe comprimere la prerogativa di un consigliere di presentare alla propria assemblea proposte deliberative. Infatti, ai consiglieri è riconosciuta, tra l'altro, l'iniziativa di sottoporre al Consiglio comunale o provinciale proposte deliberative.

Ancora, mai il Presidente potrebbe avvalersi della sua carica per assecondare e

5 T.A.R. VENETO, SEZ. I, 24 novembre 2005, n. 4359.

6 T.A.R. SICILIA, CATANIA, SEZ. I, 18 luglio 2006, n. 1181.

comunque condividere un ruolo di opposizione da cui dovrebbe astenersi. Altro esempio di comportamento sicuramente censurabile che potrebbe essere contestato al Presidente del Consiglio è che lo stesso giammai potrebbe introdurre un argomento non all'ordine del giorno occupandosi per giunta della illustrazione all'assemblea di detto punto illegittimamente inserito. Quanto precede, se posto in essere, sarebbe sicuramente un comportamento irrispettoso del Consiglio comunale o provinciale, non connotato dall'imparzialità, che invece deve essere assolutamente propria dell'ufficio in questione, essendo, al contrario, potenzialmente foriero di gravi conseguenze per la «vita» dell'ente locale⁷.

Il Presidente del Consiglio dovrà sempre adoperarsi affinché sia garantito un sereno e proficuo svolgimento dei lavori evitando di alimentare la conflittualità, la sterile polemica e, in definitiva, il mal funzionamento del principale organo collegiale dell'ente locale. Infatti se rappresenta e presiede il Consiglio comunale o provinciale, garantendone l'autonomia ed il regolare funzionamento, dovrà sempre assicurare l'effettivo rispetto dei diritti di ciascun consigliere.

6. - DEL CONTROLLO POLITICO DEL CONSIGLIO COMUNALE E PROVINCIALE.

Il «controllo politico» esercitato dal Consiglio comunale o provinciale così come voluto dall'art. 42 del T.U.E.L. non può essere inteso come un controllo a «tappeto», ovvero un controllo su tutti gli atti sottoposti alla valutazione del Consiglio medesimo in sede deliberante ma va considerato nella sua più ampia accezione.

La pretesa, però, da parte del Presidente del Consiglio di eseguire un controllo preventivo di legittimità sulle proposte di deliberazione di cui è chiesta l'iscrizione all'ordine del giorno, non rientra assolutamente tra le sue prerogative e piuttosto si risolverebbe in un'indebita ingerenza nella iniziativa dell'organo responsabile dell'amministrazione dell'ente locale (Sindaco o Presidente della Provincia) e in un concreto ostacolo alla funzione consiliare. Comportamenti questi non voluti dalla legge.

7. - PREVISIONE STATUTARIA DELLA REVOCA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO.

⁷ T.A.R. SICILIA, PALERMO, SEZ. I, 19 aprile 2007, n. 1153.

Sulla revoca del Presidente del Consiglio, la giurisprudenza costante dei tribunali amministrativi regionali è ferma nel richiedere comunque la espressa previsione statutaria. Anche le più recenti pronunce del giudice di seconde cure presuppongono la necessaria copertura statutaria per procedere alla revoca del Presidente⁸. Tale funzione non muta per il fatto che questi sia eletto dall'assemblea, dovendo egli sempre operare in un ambito estraneo alla politica di parte.

Da quanto precede discende che la revoca del Presidente del Consiglio non può essere causata che dal «cattivo» esercizio della funzione, in quanto ne venga viziata la neutralità, e dev'essere motivata perciò con esclusivo riferimento a tale parametro.

La sua elezione costituisce espressione di una «fiducia» dell'assemblea sulla capacità dell'eletto di farsi garante del corretto funzionamento dell'organo e della sua neutralità rispetto alle istanze «politiche» che ne potrebbero alterare l'equilibrio, quale che sia la parte politica di appartenenza e la maggioranza che ha concorso alla sua elezione. Cosicché, di contro, comportamenti che, costituendo violazione degli obblighi inerenti all'ufficio o della richiesta neutralità, sono idonei, in linea di principio, a fare venire meno il rapporto «fiduciario» ed a costituire una valida ragione di proposta di revoca⁹. Nel merito va sottolineato però che a sorreggere il provvedimento di revoca non è sufficiente una qualsiasi motivazione e, dunque, anche una di natura meramente politica. Alla luce dei principi sopra enunciati, occorre, in ogni caso, che le ragioni della revoca attengano all'esercizio della funzione propria dell'ufficio e siano atte a giustificarne l'adozione. Va sempre ricordato che l'interesse pubblico sotteso è il regolare funzionamento del Consiglio comunale o provinciale.

Sul punto va detto che la giurisprudenza si è occupata dell'argomento in maniera esauriente. Nel merito occorre evidenziare che la norma prevede la elezione del Presidente, ma nulla dice in merito alla cessazione dalla carica né sulle ipotesi di cessazione.

A tal proposito vale la pena rammentare che nel nuovo quadro istituzionale derivante dall'introduzione del nuovo titolo V, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 una nuova collocazione viene assegnata dalla Costituzione agli enti locali, al loro statuto quale «Carta costitutiva *sub*-primaria» di comuni e province alla cui approvazione partecipa anche la collettività amministrata attraverso proposte e osservazioni che potranno essere prese in considerazione in sede dibattimentale ed eventualmente votate e accolte in seno allo statuto medesimo. Dunque, in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione il valore degli statuti comunali e provinciali, nella gerarchia delle fonti, risulta

⁸ CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, n. 114/2006 cit; n. 1042/2004 cit.; 6 giugno 2002, n. 3187.

⁹ T.A.R. TOSCANA, FIRENZE, SEZ. I, 26 aprile 2005, n. 1896.

notevolmente rafforzato. Ora esso si configura come atto formalmente amministrativo ma sostanzialmente come atto normativo atipico posto in posizione di «superiorità» rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti.

Ciò detto, oltre a quanto previsto dall'art. 39 del T.U.E.L. solo lo statuto può prevedere ulteriori forme di controllo sul Presidente del Consiglio considerata la natura e le funzioni espletate da tale organo di garanzia. Sul punto va sottolineato che «la previsione statutaria deve essere espressa e contenere le ipotesi tassative in cui può essere inflitta la sanzione della revoca da parte del Consiglio comunale [o provinciale]. La stessa non può essere introdotta, nel silenzio della norma statutaria, direttamente dalla fonte regolamentare né essere dedotta, in via interpretativa, da un rinvio operato al regolamento per la disciplina delle funzioni e i compiti dell'organo in esame»¹⁰.

Qualora lo statuto non preveda la procedura di revoca, a nostro avviso, occorrerà che prima si proceda ad una modifica statutaria secondo il dettato dell'art. 6 del T.U.E.L. dopo la quale, ricorrendone i presupposti, potere quindi attivare la procedura in parola.

Pensiamo, inoltre, che il Presidente del Consiglio non può restare soggetto al mutevole atteggiamento fiduciario della maggioranza, indipendentemente dalla circostanza che lo stesso sia eletto dall'assemblea, dovendo costui sempre operare in modo imparziale a garanzia di tutto il Consiglio e non della sola parte che l'ha designato-eletto. Tuttavia non va sottaciuto che il rappresentante dell'assemblea consiliare, nello svolgimento del suo ruolo, possa anche essere in qualche modo «coartato» dal capo dell'amministrazione, nel qual caso se non ci si trova già, si è vicinissimi ad uno stato patologico e quindi ad una possibile «crisi».

Va però precisato con esattezza che il Presidente del Consiglio non è subordinato al Sindaco o al Presidente della Provincia; infatti potremo tranquillamente affermare che la prima preoccupazione del Presidente del Consiglio, come più volte ripetuto, è quella di assicurare il perfetto e regolare funzionamento delle riunioni assembleari nel rispetto delle regole democratiche; regole alle quali si deve «inchinare» anche il primo cittadino od il Presidente della Provincia con la convinzione che l'occasione dei lavori consiliari rappresenta un momento importantissimo tanto da poter dire che, a livello locale, la seduta consiliare, tra i pubblici servizi, rappresenta «il pubblico servizio» per eccellenza. Conseguentemente il Presidente potrebbe ben legittimamente rifiutarsi di istruire ad esempio la proposta di una determinata delibera relativa alla adozione di un regolamento nel caso in cui ai consiglieri venisse mostrata la relativa cartetta «vuota» precludendo agli

10 CONSIGLIO DI STATO, 21 aprile 2006, n. 895.

stessi l'esercizio del diritto di disamina e di voto.

8. DELLA REVOCA.

Il Consiglio di Stato afferma che «il Presidente del Consiglio comunale [o provinciale], in quanto Presidente di tutto l'organo collegiale nella sua unità istituzionale e suo rappresentante, non è collegato ad alcuna parte politica».¹¹ Egli non è il portatore di un mandato rappresentativo della maggioranza consiliare con la conseguenza che la revoca può dipendere solo dall'accertata violazione delle regole di imparzialità e rappresentanza istituzionale che presiedono l'esercizio del suo ufficio.

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, a differenza di quanto previsto per il Sindaco o per il Presidente della Provincia non prevede l'ipotesi di mozione di sfiducia nei riguardi del Presidente del Consiglio. Tale mozione di sfiducia altro non è che il modulo procedimentale attraverso cui un certo numero di consiglieri assume l'iniziativa di sottoporre all'assemblea comportamenti del Presidente che violino i doveri dell'ufficio ed alla maggioranza dell'assemblea medesima di esprimersi su tali comportamenti, nell'un senso o nell'altro. Dunque è da ritenersi pienamente legittima quella norma dello statuto comunale o provinciale che preveda la rimozione del Presidente del Consiglio¹² mediante presentazione di una mozione di sfiducia analoga a quella prevista dall'art. 52 del T.U.E.L.¹³.

Per quanto riguarda i presupposti per la revoca possiamo asserire che la giurisprudenza, oramai pacifica e costante, afferma che «la revoca del Presidente del Consiglio comunale [o provinciale] può avvenire solo per motivazioni istituzionali, che ne costituiscono la funzione tipica secondo la logica del sistema: è pertanto illegittima la delibera basata su motivazioni politiche»¹⁴.

Conseguentemente, sul punto, secondo quanto sostenuto dal Consiglio di Stato, «la revoca della carica di Presidente del Consiglio comunale [o provinciale], adottata dallo

11 CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 20 ottobre 2004, n. 6838.

12 T.A.R. TOSCANA, FIRENZE, SEZ. I, n. 1896/2005 cit.; CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, n. 1042/2004 cit.; T.A.R. CAMPANIA, SALERNO, SEZ. II, 16 febbraio 2004, n. 114; T.A.R. PUGLIA, LECCE, SEZ. I, 6 febbraio 2003, n. 408; CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, n. 3187/2002 cit.

13 D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 52 - *Mozione di sfiducia*. - 1. Il voto del consiglio comunale o del consiglio provinciale contrario ad una proposta del sindaco, del presidente della provincia o delle rispettive giunte non comporta le dimissioni degli stessi.
2. Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi dell'articolo 141».

14 CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, n. 6838/2004 cit.; n. 1042/2004 cit.; n. 3187/2002 cit.

stesso consiglio, è legittima quando si fonda sulla principale considerazione che lo stesso attraverso una serie di condotte politiche, realizzate all'interno del consiglio e in altre sedi, abbia assunto un atteggiamento incompatibile con il ruolo istituzionale *super partes* attribuito al proprio ruolo, che pone in luce la effettiva violazione di regole comportamentali connaturate alla carica di garante della corretta dinamica politico-amministrativa dell'ente comunale [o provinciale]»¹⁵.

Secondo quanto prima detto sarebbe però illegittima la disposizione di uno statuto comunale o provinciale che prevedesse l'istituto della mozione di «sfiducia costruttiva», con cui far decadere dalla carica il rispettivo Presidente del Consiglio. Le funzioni di garanzia assegnate al Presidente, in quanto tale politicamente neutrale, non possono essere oggetto di una sfiducia «politica» da parte dell'assemblea.

Dunque, l'eventuale revoca del Presidente del Consiglio può essere considerata come un atto inteso a definire l'ordinato assetto dei rapporti istituzionali tra gli «organi di indirizzo politico-amministrativo» dell'ente locale attivabile qualora risultasse alterato il ruolo di garante imparziale assegnato al Presidente medesimo.

Nella stesura degli statuti riguardanti le province od i comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti non di rado ci si è fermati al semplice disposto dell'art. 39 del T.U.E.L. con la conseguenza che, non inserendo nello statuto dell'ente la procedura di revoca a carico del Presidente del Consiglio comunale o provinciale, di fatto si è conferito a tale organo una sorta di «inamovibilità». Sul punto pensiamo che una certa perplessità sia d'obbligo; infatti se il T.U.E.L. all'art. 52, comma 2, prevede che «Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio» non si capisce perché al Presidente del Consiglio debba essere riconosciuta la inamovibilità prima accennata. Pertanto, normalmente lo statuto può prevedere la procedura di revoca del Presidente del Consiglio ed a quella procedura il Consiglio si auto-vincola.

Per completezza va sottolineato che le conseguenze in caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei riguardi del capo dell'amministrazione e nei riguardi del Presidente del Consiglio sono profondamente diverse, comportando, nel primo caso, lo scioglimento del Consiglio mentre, nel secondo, la elezione di un nuovo Presidente con la sopravvivenza dell'organo «sovrano» e quindi della «consiliatura».

15 CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, n. 1042/2004 cit.

9. SINDACATO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO.

Per giurisprudenza costante le motivazioni della revoca sono sindacabili da parte del giudice amministrativo, sia pure entro i consueti limiti della congruenza, logicità e non manifesta infondatezza e che, inoltre, «la motivazione della revoca debba essere tale da assicurare che il potere di revoca non sia piegato alle mere esigenze politiche della maggioranza, stante il fatto che altrimenti opinando, la nomina per elezione del Presidente del Consiglio comunale [o provinciale] finirebbe per essere gravemente sottoposta alla continua pressione degli organi comunali [o provinciali], in forza della quale la possibile revoca potrebbe costituire in ogni momento una incombente “punizione” per ogni comportamento, del consigliere nominato, ritenuto eterodosso da parte della maggioranza»¹⁶.

La deliberazione con la quale viene disposta la revoca del Presidente del Consiglio non necessita di una particolare motivazione analitica. E' adottata secondo quanto prescrive lo statuto sulla base di una valutazione anche latamente politica, rimessa alla decisione della maggioranza consiliare, riferita a concreti e significativi episodi compiuti dal Presidente.

Tale deliberazione può essere sottoposta al sindacato del giudice amministrativo allorché si tratta di verificare la legittimità formale del procedimento seguito. Infatti le motivazioni della revoca del Presidente del Consiglio sono sindacabili da parte del giudice amministrativo, come già chiarito prima, entro i limiti della congruenza logicità e non manifesta infondatezza. Resta notevolmente limitato ogni apprezzamento sugli aspetti politico-discrezionali manifestati dall'atto. Sul punto non può non evidenziarsi che le argomentazioni addotte finalizzate alla revoca del Presidente non nascondano mere strumentalizzazioni tali da appiattire il ruolo e la funzione del Presidente del Consiglio ad esigenze politiche della maggioranza. Se così fosse il ruolo del Presidente finirebbe per essere gravemente svilito, non sarebbe più una figura *super partes* e di garanzia e finirebbe per essere continuamente sottoposta alle pressioni della maggioranza con grave nocimento per lo stesso corretto funzionamento dell'assemblea¹⁷.

In ultimo, il termine di 60 giorni per la notifica del ricorso avverso la delibera del Consiglio comunale o provinciale, avente ad oggetto «revoca del Presidente del Consiglio»,

¹⁶ T.A.R. CAMPANIA, SALERNO, 12 marzo 2001, n. 234.

¹⁷ CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, n. 6838/2004 cit.; n. 1042/2004 cit.; n. 3187/2002 cit.; T.A.R. SICILIA, PALERMO, SEZ. I, 21 APRILE 2006, N. 895; T.A.R. SICILIA, CATANIA, SEZ. I, n. 1181/2006 cit.; T.A.R. CAMPANIA, SALERNO, 12 marzo 2001 n. 234;

deve ritenersi decorrente non dal momento della sottoscrizione della delibera impugnata, ma da quello in cui la stessa è divenuta esecutiva e quindi concretamente lesiva della posizione giuridica del ricorrente¹⁸.

GIOVANNI GIOFFRÉ

¹⁸ T.A.R. CAMPANIA, SALERNO, SEZ. II, n. 114/2004 cit.; T.A.R. LOMBARDIA, MILANO, SEZ. I, 17 aprile 2007, n. 1793.