



REPUBBLICA ITALIANA

N. 1181/06 Reg. Sent.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 0894/05 Reg. Gen.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sezione staccata di
Catania – Sezione Prima - nelle persone dei magistrati

Dr.VINCENZO ZINGALES Presidente

Dr.ROSALIA MESSINA Cons.

Dr.MARIA STELLA BOSCARINO Ref. , relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. **894/05** R.G. proposto da **DONZELLO GIUSEPPE** ,
rappresentato e difeso dall' Avv.
AGATINO CARIOLA, con domicilio eletto presso il suo studio in
CATANIA VIA E. A. PANTANO, 118,

contro

COMUNE DI GIARRE (CT), rappresentato e difeso dall' AVV.
CARMELO ASSENNATO con domicilio eletto presso il suo studio in
CATANIA VIALE R. DI LAURIA, 29;
CONSIGLIO COMUNALE DI GIARRE, non costituito in giudizio;

e nei confronti di

CANTARELLA SALVATORE

ZAPPALA' ALFIO

TORRISI ANGELO

GRASSO SEBASTIANO

MANGANO PIETRO

LONGO LUIGI

CUBITO VINCENZO

MUSUMECI RAFFAELE, non costituiti in giudizio;

SORBELLO JOSE, rappresentato e difeso dall' Avv.
Cristina Gulisano, con domicilio eletto presso il suo studio in CATANIA
L.go Bordighera n.23,

per l'annullamento

1) della Deliberazione n. 36 del Consiglio Comunale di Giarre, assunta nella seduta del 31 marzo 2005, di revoca del dott. Donzello dall'ufficio di Presidente del Consiglio comunale; e di ogni altro atto presupposto e/connesso, comprese le successive convocazioni di sedute consiliari con all'o.d.g. l'elezione del nuovo Presidente (convocazioni prot.segret. n. 1244 dell'1.4.2005; prot. segret. 1250 dell'1.4.2005); ed -ove occorra- lo

Statuto del Comune di Giarre, nella parte in cui prevede la sfiducia e la revoca del Presidente del Consiglio (ricorso introduttivo);

nonchè 2) per l'annullamento della Deliberazione Consiliare n. 40 del 05.05.2005, di elezione del sig. Sorbello Jose a Presidente del Consiglio Comunale di Giarre (ricorso per motivi aggiunti);.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di GIARRE e di SORBELLO Josè;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la Udienza pubblica del giorno 9 marzo 2006 il Referendario Maria Stella Boscarino;

Sentiti gli Avvocati delle parti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in esame il ricorrente espone che in data 31.3.2005, su richiesta di un gruppo di consiglieri presentata il precedente 25 marzo ed integrata il 31 marzo stesso, a maggioranza, il Consiglio comunale ha approvato la Deliberazione n. 36 di revoca dall'incarico di Presidente del Consiglio al dott. G. Donzello, ai sensi degli artt. 18 e 24 dello Statuto comunale.

Avverso detta deliberazione, con il ricorso introduttivo, il ricorrente formula le seguenti censure:

A) Travisamento dei fatti e difetto di istruttoria. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Mancanza di contraddittorio. Eccesso di potere

potere per sviamento. Violazione e falsa applicazione artt. 18 e 24 dello Statuto del Comune di Giarre. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell' amministrazione.

B) Violazione e falsa applicazione degli artt.19 e 20 della L.R. Sicilia 26 agosto 1992, n. 7. Violazione falsa applicazione artt. 18, 24, 26 e 29 Statuto. Eccesso di potere per sviamento. Contraddittorietà manifesta per sovrapposizione di due diverse procedure.

C) Illegittimità eventuale degli artt. 18 e 24 dello Statuto per contrasto con gli artt.19 e 20 della L.R. Sicilia 26 agosto 1992.

D) Illegittimità derivata della convocazione del Consiglio com.le per il 7 aprile 2005.

Con Ordinanza n. 672 del 28.04.2005 è stata rigettata la domanda di sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati.

Il Dott. Donzello ha proposto appello avverso tale Ordinanza, che è stata riformata dal C.G.A., con Ordinanza n. 420/2005.

Medio tempore il ricorrente ha impugnato, con ricorso per motivi aggiunti, la delibera di elezione del nuovo presidente del Consiglio Comunale, sig. Sorbello Josè.

Il ricorso è affidato ai medesimi motivi di censura di cui al ricorso introduttivo ed inoltre viene dedotta illegittimità derivata della elezione del controinteressato.

Si sono costituiti in giudizio sia il Comune che il controinteressato Sorbello, difendendo con varie argomentazioni la legittimità del comportamento del Comune intimato.

Quindi, nella Udienza del 9.3.2006 il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

I. Ritiene il collegio di dover sottoporre a revisione critica l'orientamento espresso con l'ordinanza cautelare n. 672 del 28.04.2005, anche alla luce delle argomentazioni che hanno indotto il C.G.A. a riformarla, con la citata Ordinanza n. 420/2005.

Vanno prese in esame le doglianze formulate con il primo motivo del ricorso introduttivo.

Occorre precisare che la Delibera Consiliare n. 36/2005, pur menzionando anche l'art. 18 dello Statuto, ha poi stabilito la revoca del ricorrente dall'ufficio di presidente del Consiglio comunale *“a seguito di approvazione del documento Prot. n. 7800 del 25.03.2005 a firma di n. 13 consiglieri comunali con il quale viene richiesta la revoca del Dott. Donzello dall'incarico di presidente ex art. 24 c. 5 dello Statuto di cui alla proposta di deliberazione n. 4 del 31.03. 2005... avente a oggetto: Revoca dall'incarico di Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 24 c. 5 dello Statuto Comunale, come superiormente integrato”*.

L'atto risulta adottato con la maggioranza del 60%.

La menzione di entrambi gli istituti, revoca e sfiducia, si deve alla circostanza che una prima proposta, presentata in data 25.3.2005, aveva ad oggetto la “revoca dall’incarico del Presidente del Consiglio al Dott. G. Donzello” ai sensi dell’art. 24 dello Statuto Comunale; nel corso della seduta del 31.03.2005 veniva poi presentata una seconda proposta avente ad oggetto la “integrazione e ulteriore specificazione del documento relativo alla proposta di deliberazione” anche sotto i profili di cui all’art. 18 del Regolamento.

Ma di fatto il contenuto della deliberazione, al di là del cenno alla sfiducia, ha unicamente il contenuto e la finalità di revocare il ricorrente, utilizzando lo strumento previsto dall’art.24 dello Statuto.

Giova infatti ricordare che lo Statuto comunale, prodotto dal ricorrente, all’art. 24, che disciplina le “*riunioni del Consiglio*”, dispone al comma 5 che “*la ripetuta e ingiustificata omissione della convocazione del Consiglio o la ripetuta violazione dello Statuto e del Regolamento può comportare (per il Presidente e per il Vice Presidente) la revoca dall’incarico, con apposita delibera consiliare assunta a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati*”. –

L’art. 18 dello Statuto, relativo al diverso istituto della “*mozione di sfiducia*”, prevede che “*il Presidente del Consiglio e il Vice Presidente possono essere rimossi dalla loro carica a seguito di mozione motivata, presentata da almeno un quinto dei Consiglieri e approvata con una maggioranza del 60% dei componenti assegnati, in unica votazione*”. –

La Delibera Consiliare n. 36 del 31.3.2005 risulta appunto motivata da

(pretese) ragioni inerenti comportamenti del ricorrente tali da integrare i presupposti per la revoca dall'ufficio.

Ciò posto, e passando all'esame della motivazione del provvedimento impugnato, il collegio ritiene opportuno premettere che con recente sent. n. 1127/05 del 12 luglio 2005 la Sezione, occupandosi della problematica della revoca del Presidente del Consiglio com.le, ha avuto occasione di porre i seguenti principi:

“..... per giurisprudenza consolidata ed in conformità all'altrettanto pacifico insegnamento della dottrina, lo Statuto comunale può prevedere ipotesi e procedure di revoca del Presidente del Consiglio Comunale, con riferimento a fattispecie che integrino comportamenti incompatibili con il ruolo istituzionale *super partes* che esso deve costantemente disimpegnare nell'Assemblea consiliare (cfr. TAR Toscana, Firenze, I, 26.04.2005, nr. 1896; Cons. Stato, V, 20.10.2004, nr. 6838; Cons. Stato, V, 03.03.2004, nr. 1042; TAR Campania-Salerno, II, 16.02.2004, n. 114; TAR Puglia, Lecce, I, 06.02.2003, nr. 408; Cons. Stato, V, 06.06.2001, nr. 3187);

..... tale orientamento è stato vieppiù rafforzato anche da autorevole e recente pronuncia secondo la quale “*nel quadro istituzionale derivante dall'introduzione del nuovo Titolo V, anche alla luce della legge n. 131 del 2003, il T. U. degli enti locali n. 267 del 2000 ha perso l'originaria connotazione di legge organica di sistema, una volta venuta meno la norma costituzionale di riferimento costituita dall'art. 128 Cost. (che affidava a leggi generali dello Stato l'enunciazione dei principi nell'ambito dei quali l'autonomia degli enti locali poteva esplicarsi).*”

Inoltre la previsione del potere normativo locale tra le prerogative contemplate direttamente dalla Costituzione ha ulteriormente rafforzato il valore degli statuti locali nella gerarchia delle fonti: adesso esso si configura come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente come atto normativo atipico, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare” (Cass. SS.UU. 16.06.2005, nr.12868, pubbl. nel corso della stesura della presente sentenza).

Ritenuto, conformemente a quanto affermato più volte in dottrina, che il ruolo di garanzia del Presidente del Consiglio è direttamente posto a presidio di quel bilanciamento dei poteri, tra organo esecutivo ed organo consiliare, che caratterizza l'odierno sistema delle autonomie;

.....

Richiamato l'insegnamento della Corte Costituzionale che, pur sottolineando l'indissolubile collegamento esistente, nell'ambito degli enti locali, tra livello « *amministrativo* » e livello di « *governo* », distingue tra « *l'azione del "governo" che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza, e l'azione "dell'amministrazione" che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento* »

(Corte Cost., 15.10.1990 n. 453)

Ritenuto che, per l'importanza che tale alta funzione istituzionale riveste (in quanto collegata all'Amministrazione e non al Governo dell'Ente) non si possa che adeguatamente sottolineare come essa debba essere assolta e disimpegnata nel più assoluto rigore ed imparzialità, poiché il venire meno in capo al Presidente della posizione di assoluta garanzia del ruolo dell'Organo collegiale ed, al suo interno, della minoranza consiliare è elemento sufficiente ad alterare significativamente il corretto equilibrio di poteri (che, tra l'altro, prevede una significativa posizione di controllo in capo al Consiglio rispetto all'esecutivo);

..... 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 (cfr. Cons. Stato 1042/2004; TAR Toscana, 1896/2005) 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 finirebbe per essere gravemente sottoposta alla continua pressione degli organi comunali, 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* (TAR Campania-Salerno, 12 marzo 2001 n. 234)".

Tali principi si attagliano perfettamente anche alla fattispecie all'esame, e conducono alla conclusione che, in linea generale, l'istituto della revoca

può essere attivato in presenza di comportamenti incompatibili con il ruolo istituzionale *super partes* che il Presidente deve costantemente disimpegnare, e, nel caso specifico, stante le previsioni dello Statuto del Comune resistente, deve trattarsi di fatti reiterati, la cui congruità ben può essere delibata da questo Giudice.

Ebbene, il collegio ritiene che le doglianze esposte dal ricorrente con il primo motivo di ricorso risultino (con la sola eccezione che si dirà infra) fondate.

La deliberazione impugnata motiva la revoca (con riferimento ai profili di contestazione contenuti nella proposta presentata il 25.03.2005) sulla base di quattro circostanze di fatto che evidenzierebbero profili di responsabilità a carico del Presidente Donzello:

1) il Dott. Donzello avrebbe omesso di istruire la proposta di adozione di un regolamento sull'alienazione del patrimonio immobiliare comunale, addirittura nella seduta del 10.02.2005 ai consiglieri sarebbe stata mostrata una carpetta vuota, precludendo loro di esercitare il diritto di disamina e di voto.

Su tale rilievo il collegio ritiene di condividere le argomentazioni difensive del ricorrente.

Risulta prodotta in giudizio dal Dott Donzello (in data 16.2.2006) la nota prot. 386 del 01.02.2005, con la quale egli inviava copia del regolamento alla prima commissione consiliare per l'adozione dei provvedimenti di competenza.

Ciò dimostra che il comportamento del ricorrente non è stato inerte .

D'altra parte, giustamente il Dott. Donzello evidenzia che l'art. 27 dello Statuto non pone alcun obbligo in capo al Presidente di effettuare egli stesso l'istruttoria né, tanto meno, di compiere materialmente le operazioni di copia necessarie per trasmettere la documentazione a tutti i Consiglieri.

2) Il Dott. Donzello avrebbe violato l'art. 21 dello Statuto escludendo i capigruppo consiliari dalle sedute delle Commissioni Permanenti, in occasione della designazione dei relativi Presidenti e dei Vicepresidenti.

Sul punto però l'interpretazione dell'art. 7 dello Statuto Comunale e delle disposizioni regolamentari sul funzionamento delle commissioni consiliari è tutt'altro che pacifica nel senso inteso dal Comune, dal momento che viene ascritto al Presidente di convocare la prima riunione delle Commissioni, ma non le successive, e d'altra parte il Dott. Donzello aveva inviato in data 28.2.05 una nota ai singoli consiglieri, ove aveva motivatamente esposto la propria opinione.

Risulta evidente, quindi, che nel suo comportamento, improntato ad una interpretazione dello statuto e del regolamento non scevra da ragionevolezza, e su un punto obiettivamente ambiguo, non può certo intravedersi un comportamento lesivo delle prerogative dei capigruppo consiliari.

In altri termini, appare dubbia l'interpretazione del Comune, circa la legittimità della partecipazione dei capigruppo e che l'onere di invitare i capigruppo consiliari incombesse sul Dott. Donzello, stante il non in equivoco disposto dell'art. 7 dello Statuto Comunale e del "Regolamento Commissioni", invocato dalla difesa del Comune.

3) Quanto al rilievo secondo il quale il Dott. Donzello, in violazione dei doveri di cui all'art. 21 dello Statuto, avrebbe trascurato di istruire la proposta di deliberazione relativa alla costituzione della "holding" comunale, oltre alle precisazioni in merito ai compiti del presidente del consiglio com.le già indicati al punto n.1, in ogni caso il comportamento del ricorrente appare esente, sulla base della ricostruzione dei fatti, dai rilievi mossi, in quanto egli risulta aver compiuto atti di impulso sottoponendo la proposta all'esame della Terza Commissione Consiliare Permanente come "atto di indirizzo della Giunta Municipale", e poi, in data 16.02.2005, inoltrando la citata proposta al Dirigente Servizi finanziari, per il parere di competenza.

4) Invece in relazione alla contestazione relativa all'abbandono della seduta del 16.02.2005, facendo venir meno il numero legale per la prosecuzione della stessa, il collegio ritiene fondate solo in parte le doglianze del ricorrente, il quale adduce "*il diritto qualificato di manifestare liberamente le proprie opinioni e di votare secondo convincimento*", attribuito "*a tutti gli altri consiglieri comunali*".

Sul punto il collegio condivide le argomentazioni della difesa del comune, in particolare nella memoria conclusiva, in primo luogo perché a differenza degli altri consiglieri il Presidente del collegio deve osservare diversi e più puntuali doveri istituzionali connessi alla carica.

In secondo luogo, mentre l'allontanamento dalla seduta può essere giustificato (ed anzi assume carattere di doverosità) in caso di conflitto di interessi, esso appare invece ingiustificato se strumentalizzato al fine,

prettamente politico, di far venire meno il numero legale.

Questo T.A.R., con sent. della Sez. II, 12.9.1988 n. 910, ha avuto occasione di esaminare il cd. “ostruzionismo di maggioranza”, ponendo principi che ben si adattano anche al caso in questione.

In particolare, con argomentazioni che vanno qui riaffermate, detta sent. ha ricordato che “l’art. 49 della Costituzione, nel riconoscere il diritto di tutti i cittadini di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, fissa in tale metodo democratico il limite invalicabile dell’attività dei partiti e dei loro esponenti. E il rispetto di questo limite non può non imporre ai partiti e agli eletti nelle loro liste, implicitamente ma sicuramente, oltre che un comportamento negativo di astensione da azioni perturbatrici delle regole del gioco democratico, anche un comportamento positivo consistente nell’impegno di far funzionare correttamente le istituzioni. La norma costituzionale preclude, dunque, ai partiti politici e ai loro rappresentanti qualunque opera non solo di aperto sabotaggio ma anche di subdola, lenta e surrettizia erosione delle istituzioni democratiche, in quanto queste appartengono a tutti i cittadini (art. 1, 2° comma Costituzione) e certamente non ai loro rappresentanti politici, né tanto meno alla maggioranza.

Ora, in tale attività illecita di erosione non può non ricomprendersi il c.d. ostruzionismo della maggioranza politica che detiene il potere in un determinato momento, posto che tale fenomeno consiste essenzialmente nella deliberata volontà della maggioranza di non dare attuazione ai punti

più qualificanti del programma (del governo o delle giunte regionali, comunali o provinciali) da essa stessa approvato. Ostruzionismo che tra le sue molteplici manifestazioni comprende indubbiamente il deprecabile fenomeno di malcostume politico consistente nel comportamento preordinato al conseguimento della mancanza del numero legale delle assemblee rappresentative. Il che costituisce una inammissibile prevaricazione della maggioranza – alla quale non mancano certamente i mezzi leciti per fare prevalere la sua volontà politica – nei confronti delle minoranze, alle quali viene impedito di esercitare il proprio ruolo di opposizione e quindi l'esercizio di un diritto politico costituzionalmente garantito.... calpestando anche il principio che chi è investito di una carica elettiva non si può servire delle istituzioni piegandole, distorcendole e asservendole, per il raggiungimento di fini di partito cioè di parte”.

Il comportamento del ricorrente appare, ad avviso del collegio, censurabile sotto tale profilo, non risultando sorretto da alcuna valida ragione l'allontanamento dell'aula, nella considerazione del fatto che nell'ambito dei consigli comunali, a differenza che in altre assemblee, il Presidente contribuisce con il suo voto alla formazione del quorum, di guisa che l'allontanamento, strumentalizzato al fine, prettamente politico, di far venire meno il numero legale, si traduce in una inammissibile lesione dei diritti della minoranza.

Tuttavia, soccorre il secondo aspetto della censura di cui al primo motivo del ricorso introduttivo, e cioè che in ogni caso non ricorreva, nel comportamento del ricorrente, una reiterazione di comportamenti contrari

alla normativa statutaria e regolamentare comunale.

Il collegio, come già in sede cautelare il C.G.A., ritiene che tale (unica) condotta comunque non integri, di per sé, quella “ripetuta violazione dello Statuto o del Regolamento” sanzionata dall’art. 24 dello Statuto Comunale di Giarre.

Per la verità, anche a valutare come scorrette l’insieme delle condotte contestate –tralasciando per un momento quanto fin qui detto sui primi tre fatti addebitati- egualmente le stesse (dato il ristretto numero di fatti pretesi pregiudizievoli) non integrerebbero quella reiterata violazione dell’art. 21 dello Statuto, nonchè la violazione dei doveri fondamentali di imparzialità e neutralità indefettibilmente connessi alla carica ricoperta, per come dedotto dalle difese del comune.

Ma soprattutto, se si tiene conto della ragionevolezza delle doglianze opposte dal ricorrente in ordine al complesso dei comportamenti tenuti, ad eccezione dell’ultimo, ci si avvede che l’episodio in questione non appare sintomatico di una perdita della neutralità e dell’efficienza dell’Organo tale da giustificare la revoca, e di certo non una reiterata inosservanza dello Statuto.

Pertanto, risultano fondate le doglianze di cui al primo motivo, in quanto non ricorrevano i presupposti per addivenire alla revoca del Presidente del Consiglio.

Ne consegue l’accoglimento del ricorso introduttivo, con assorbimento degli ulteriori motivi di censura.

II. Il ricorso per motivi aggiunti va altresì accolto, in quanto dalla illegittimità della deliberazione di revoca impugnata con il ricorso originario consegue l'invalidità derivata della successiva deliberazione di nomina del nuovo presidente, lamentata con l'ultimo motivo del ricorso per motivi aggiunti che, per ragioni di ordine logico, va esaminato ed accolto, con il conseguente assorbimento delle ulteriori censure.

III. Conclusivamente, il ricorso introduttivo ed il ricorso per motivi aggiunti devono essere accolti.

Sussistono tuttavia giusti motivi, in relazione sia all'esito del giudizio cautelare sia alla fondatezza di parte dei rilievi fatti valere dal comune (seppure, come detto, non sufficienti a supportare un provvedimento di revoca) per compensare tra le parti le spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sezione staccata di Catania (Sez.1), definitivamente pronunciando:

accoglie il ricorso di cui in epigrafe nonché il ricorso per motivi aggiunti e per l'effetto annulla gli atti impugnati;

compensa integralmente fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Catania nella Camera di consiglio del 9 marzo 2006.

L' ESTENSORE

Dr.ssa Maria Stella Boscarino

IL PRESIDENTE

Dr. Vincenzo Zingales

Depositata in Segreteria il 18 luglio 2006