

REPUBBLICA ITALIANA

N.1042/04REG.DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 4343 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta
ha pronunciato la seguente

ANNO 2003

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 4343/2003 proposto da Luciano Tondo,
rappresentato e difeso dall'Avv. Ernesto Sticchi Damiani, ed
elettivamente domiciliato presso il cav. Luigi Gardin in Roma,
via L. Mantegazza n. 24;

CONTRO

il Comune di Lizzanello in persona del sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avv. Pietro Quinto, ed elettivamente
domiciliato presso lo studio Grez, in Roma, Lungotevere
Flaminio n. 46;

E NEI CONFRONTI DI

Giampiero Marchello e Giovanni Calogiuri, non costituiti

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della
Puglia, Sezione Staccata di Lecce, Sezione Prima, 6 febbraio
2003 n. 408.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Lizzanello;

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

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore alla pubblica udienza del 12 dicembre 2003, il Consigliere Marco Lipari;

Uditi, altresì, gli avv.ti Capone, per delega dell'avv.to Sticchi Damiani, e Chierroni, in sostituzione dell'avv.to Quinto;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

1 La sentenza appellata ha respinto il ricorso proposto dall'attuale appellante contro la deliberazione del consiglio comunale di Lizzanello, n. 19 del 29 novembre 2002, concernente la revoca dell'interessato dalla carica di presidente del consiglio comunale.

2 L'appellante ripropone e sviluppa le censure disattese deal tribunale.

3 Il comune resiste al gravame, mentre le altre parti, pur ritualmente intimate, non si sono costituite in giudizio.

DIRITTO

1 Il comune di Lizzanello, con popolazione inferiore ai quindicimila abitanti, ha previsto, nel proprio statuto, la figura del presidente del consiglio comunale, ai sensi dell'articolo 39

del testo unico degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, definendone analiticamente i compiti e le modalità di elezione (articoli 16-bis, 16-ter, 16-quater, 16-quinquies e 16-sexies).

2 In particolare, l'articolo 16-bis, commi 2, 3, 4 e 7, dello Statuto, stabiliscono le seguenti regole:

“2. La presidenza del Consiglio è attribuita ad un consigliere comunale, nominato, nella prima seduta del consiglio, tra i consiglieri eletti che non ricoprono la carica di Sindaco o Assessore. Ove dovesse risultare eletto un consigliere comunale che sia anche componente della Giunta Comunale, questi dovrà optare per l'una o per l'altra carica e nel caso optasse per la carica di Presidente del Consiglio lasciando libero l'Assessorato ricoperto, il Sindaco procederà alla nomina di altro componente della Giunta Comunale in sostituzione dell'Assessore nominato Presidente del Consiglio.

3. L'elezione avviene a scrutinio segreto e a maggioranza dei 2/3 dei consiglieri assegnati.

4. Qualora nessuno raggiunga la maggioranza richiesta di cui al comma precedente, si procede, nella seduta, ad una ulteriore votazione che vede eletto Presidente il Consigliere suffragato con la maggioranza assoluta dei voti dei consiglieri assegnati. Nel caso di esito negativo si procede immediatamente al

ballottaggio tra i due candidati più votati e risulta eletto il candidato che raccoglie più voti e, in caso di parità, il candidato più anziano di età.

(...)

7. Il Presidente del consiglio può essere revocato, su richiesta motivata e sottoscritta da un numero di consiglieri non inferiore a 2/5 e depositata 10 giorni prima, con il voto favorevole palese e con appello nominale, dei 2/3 dei consiglieri assegnati.”

3 Con la delibera impugnata in primo grado, il consiglio comunale di Lizzanello ha revocato al Sig. Luciano Tondo l’incarico di presidente del consiglio comunale, conferito con la precedente deliberazione n. 19 del 20 agosto 2001.

4 L’appellante, ricorrente in primo grado, sostiene l’illegittimità della delibera di revoca.

5 L’articolato atto di appello sviluppa una lineare tesi difensiva, articolata nei seguenti punti:

- a) la posizione istituzionale del presidente del consiglio comunale è necessariamente caratterizzata da una posizione di stabilità, quanto meno *relativa*;
- b) la revoca dell’incarico è quindi possibile, ma solo all’esito di uno speciale procedimento circondato da idonee garanzie e in presenza di

rigorosi presupposti oggettivi, che evidenzino significativi inadempimenti del titolare dell'ufficio;

- c) ne deriva l'illegittimità e la disapplicabilità delle regole statutarie che prevedano la revoca dell'incarico sulla base di una scelta meramente politica della maggioranza qualificata del consiglio;
- d) in ogni caso è illegittima l'impugnata delibera di revoca dell'incarico, perché basata su valutazioni squisitamente politiche, non riferite alle modalità di espletamento delle funzioni di presidente e sproporzionata rispetto ai fatti concretamente contestati.

6 L'appello è infondato, in relazione a tutti i motivi in cui esso si articola.

7 In concreto, la determinazione del consiglio comunale si fonda sulla principale considerazione che il Sig. Tondo, attraverso una serie di condotte politiche, realizzate all'interno del consiglio e in altre sedi, avrebbe assunto un atteggiamento incompatibile con il ruolo istituzionale *super partes* attribuito al presidente del consiglio.

8 Si tratta di una determinazione adeguatamente motivata

e che pone in luce la effettiva violazione di regole comportamentali connaturate alla carica di garante della corretta dinamica politico-amministrativa dell'ente comunale.

9 Il riferimento testuale al venir meno della “fiducia politica”, compiuto nella richiesta di revoca, non può essere sopravvalutato, perché esso indica, piuttosto, che una parte dei consiglieri comunali non ravvisava più l'adeguatezza del Sig. Tondo al ruolo neutrale assegnato al presidente.

10 Questa neutralità, proprio perché inserita nella dialettica politica dell'azione di governo locale, ben potrebbe prestarsi ad una valutazione in termini di “fiducia politica”, intesa, ovviamente, non come adesione alla linea politica della maggioranza consiliare, ma come capacità di consentire il pieno e corretto dispiegarsi delle opzioni emerse all'interno delle istituzioni comunali.

11 In questo contesto, si osserva che al Sig. Tondo è stata addebitata l'assunzione di comportamenti volti ad incidere, con forte peso, sulla dialettica del consiglio, attraverso dichiarazioni e condotte che mettono in discussione il ruolo garantistico proprio della figura del presidente.

12 In questo senso, appare particolarmente grave la dichiarazione resa il 21 maggio 2002 dal Sig. Tondo e ampiamente diffusa dalla stampa, nella quale l'interessato

afferma, proprio nella qualità di presidente del consiglio comunale: *“per il ruolo istituzionale che ricopro, sento l’obbligo in futuro di dare gli impulsi di indirizzo e di controllo politico, valutando di volta in volta tutti gli atti che l’amministrazione proporrà al consiglio in attesa che il Sindaco provveda a sistemare tempestivamente questa grave antinomia politica, divenuta ormai insostenibile.”*

13 Ugualmente grave e sintomatico del venir meno di un ruolo equidistante dalle posizioni politiche in campo risulta l’episodio del 12 agosto 2002, quando il Sig. Tondo, introducendo un argomento non all’ordine del giorno, annunciando l’istituzione di una nuova associazione politico culturale, formata con un altro consigliere.

14 Risulta dimostrato che, il Sig. Tondo, dopo aver illustrato il progetto, aveva abbandonato l’aula, lasciando al vicario l’esame e la trattazione dei punti all’ordine del giorno.

15 I comportamenti appena riassunti sono effettivamente idonei a minare la fiducia del consiglio nella capacità del presidente a svolgere correttamente e imparzialmente il proprio ruolo.

16 È forse vero che queste condotte potrebbero essere valutate in modo diversificato, sulla base della particolare sensibilità dell’assemblea consiliare.

17 Ma ciò non significa affatto, come ritiene l'appellante, che il presidente del consiglio goda di una posizione di stabilità assoluta o quasi assoluta, che lo porrebbe al riparo dalla revoca, salvi casi del tutto eccezionali.

18 In presenza di una puntuale disposizione statutaria, che prevede la revoca, ancorandola ad un particolare procedimento, non possono trovare ingresso i principi elaborati dalla dottrina costituzionalistica in merito alla posizione dei presidenti delle assemblee parlamentari e al loro regime di stabilità. Senza dimenticare, al riguardo, che, in tali casi, la disciplina dei casi di cessazione delle funzioni è rimessa alla Costituzione e ai regolamenti parlamentari.

19 Inoltre, nel caso di specie non risultano violati nemmeno i principi espressi da una parte della giurisprudenza amministrativa, che ha individuato alcune limitazioni al potere di revoca del presidente del consiglio comunale, anche nella eventualità in cui la disciplina statutaria preveda la nomina e non la revoca.

20 Dalla formulazione letterale della disposizione statutaria e dal suo contesto sistematico si evince che la revoca è collegata a una valutazione di carattere anche latamente politico (ma nei sensi sopra precisati) rimessa alla decisione della maggioranza consiliare, riferita a concreti e significativi episodi compiuti dal presidente.

21 In tale ambito, il sindacato del giudice amministrativo sulla determinazione comunale si svolge con pienezza quando si tratta di verificare la legittimità formale del procedimento seguito, mentre resta notevolmente limitato ogni apprezzamento sugli aspetti politico-discrezionali manifestati dall'atto.

22 In questo senso, quindi, la deliberazione non richiede una motivazione particolarmente analitica. Questa, oltretutto, può rilevare anche sotto il profilo della responsabilità politica del consiglio, e si riflette in modo apprezzabile sui requisiti di legittimità dell'atto, ma solo quando pone in luce incongruenze palesi e significative.

23 Infatti, la revoca non assume carattere tipicamente "sanzionatorio" di tipiche condotte illecite del presidente, né può considerarsi assimilabile agli atti di autotutela, sottoposti a principi garantistici stringenti (partecipazione procedimentale, indicazione delle ragioni di interesse pubblico, ecc.).

24 Il profilo sanzionatorio della revoca, in qualche misura presente, si connette inevitabilmente anche alla valutazione di ordine politico istituzionale compiuta dal consiglio.

25 La revoca del presidente, quindi, può considerarsi anche come un atto volto a definire razionalmente l'ordinato assetto dei rapporti istituzionali tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo del comune, assunto quando risulta

alterato il ruolo di garante imparziale assegnato dal presidente.

26 A dire del ricorrente, la disposizione statutaria del comune di Lizzanello, nella parte in cui prevede la revoca del presidente del consiglio comunale senza determinare i presupposti dell'atto, è illegittima e va disapplicata, perché si pone in contrasto con i principi desumibili dall'articolo 39 del testo unico degli enti locali.

27 La Sezione rileva che, in ogni caso, l'illegittimità prospettata non pare riconducibile all'ipotesi del "contrasto" fra disposizioni di rango diverso. Infatti, non emerge alcuna palese antitesi tra due distinte disposizioni. Al contrario, il ricorrente prospetta una difformità tra la regola puntuale dello statuto e la ratio complessiva del sistema legislativo degli enti locali. Dunque, risulta quanto meno dubbia la possibilità di procedere alla disapplicazione di una norma non tempestivamente impugnata.

28 In ogni caso, non sussiste la lamentata illegittimità dello Statuto. La previsione legislativa del testo unico degli enti locali lascia ampi margini al potere normativo e di autorganizzazione dell'ente locale, che può variamente definire il regime di stabilità del presidente dell'ente. Anzi, si potrebbe osservare che l'esigenza di mantenere il consenso di una maggioranza qualificata dell'assemblea risulta razionale e coerente nella prospettiva di un ordinato svolgimento delle attività dell'ente.

29 Si deve aggiungere, poi, che la previsione di un regime volto ad attenuare la stabilità della posizione del presidente del consiglio risulta ancora più giustificata per i comuni di minori dimensioni che scelgono di introdurre tale figura nell'organizzazione dell'ente.

30 Ma non è condivisibile l'impostazione seguita dall'appellante, in quanto la norma statutaria definisce le modalità procedurali della revoca, senza peraltro affermare che essa potrebbe disporsi senza alcun riferimento a specifici episodi espressivi della inidoneità del presidente a ricoprire la carica.

31 Non muta questa conclusione la circostanza che l'atto di revoca prenda origine da una mozione presentata da alcuni componenti dell'organo collegiale, correlata alla indicazione di fatti specifici. E non assume peso nemmeno il dato che la delibera sia assunta all'esito di un dibattito nel quale possono essere considerate con attenzione specifiche vicende.

32 Anche in tali casi resta intatto il significato della revoca, che, nel suo contenuto tipico resta perfettamente identica alla determinazione positiva di scelta del presidente.

33 Questo inquadramento dell'atto di revoca non impedisce del tutto la possibilità che emergano profili caratteristici dell'eccesso di potere, almeno in relazione a

determinate figure sintomatiche, quali il travisamento dei fatti.

34 Al proposito, si potrebbe indicare l'ipotesi in cui la delibera di revoca faccia riferimento a un fatto particolare, che risulti in concreto insussistente. Ma anche in un caso del genere occorrerebbe comunque verificare se la revoca non risulti comunque giustificata dalla espressa indicazione di una effettiva sfiducia nei confronti del presidente.

35 Nella presente vicenda, la delibera di revoca è stata assunta all'esito di un ampio dibattito consiliare, nel corso del quale sono stati indicati molteplici episodi idonei a provocare la rottura dell'originario rapporto di fiducia tra la maggioranza e il presidente.

36 Le interpretazioni politiche dei diversi fatti potrebbero forse risultare opinabili. Ma i dati oggettivi, nel loro nucleo più significativo non risultano contestati tra le parti.

37 In altri termini, non emerge alcun travisamento dei fatti nella loro oggettività, mentre la valutazione strettamente politica della vicenda resta sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

38 Dunque, non possono trovare accoglimento nemmeno gli altri profili di censura articolati dal ricorrente, riguardanti lo sviamento del fine, la contraddittorietà e la pretestuosità delle allegazioni motivazionali, la mancata valutazione in ordine alla

gravità oggettiva dei fatti addebitati (proporzionalità) e all'inerenza dei medesimi all'esercizio delle funzioni attribuite al presidente.

39 Al proposito, il ricorrente richiama la giurisprudenza della Sezione (25 novembre 1999, n. 1983 e 6 giugno 2002, n. 3187), secondo cui la revoca non può connettersi al venir meno del rapporto fiduciario.

40 Secondo la prima pronuncia (25 novembre 1999, n. 1983):

- la revoca del presidente del consiglio comunale 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;

- lo sviamento di potere, che presuppone l'esercizio di una potestà discrezionale, si manifesta in via di deduzione logica e non come ribellione, più o meno aperta, al disposto di una norma, ossia come violazione di un dettato normativo, evidenziabile mediante un sillogismo giuridico;

a differenza della Giunta, il Consiglio comunale è l'organo rappresentativo del comune, nel quale sono presenti maggioranza e minoranza e nel cui seno si deve equilibrare l'esercizio di due distinti diritti, della maggioranza, all'attuazione dell'indirizzo politico sancito dal corpo elettorale e della minoranza, a

rappresentare e svolgere la propria opposizione, vicenda, questa, ove si deve garantire la corretta dialettica tra tali parti e 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; pertanto, la funzione del presidente del Consiglio comunale è strumentale non già all'attuazione di un indirizzo politico di maggioranza, bensì al corretto funzionamento dell'organo stesso e, come tale, non è solo neutrale, ma non può restar soggetto al mutevole atteggiamento fiduciario della maggioranza, indipendentemente dalla circostanza che il presidente 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.

41 Secondo l'altra decisione (6 giugno 2002, n. 3187):

- la funzione del presidente del Consiglio comunale non è strumentale all'attuazione di un determinato indirizzo politico, ma al corretto funzionamento dell'istituzione in quanto tale; pertanto, la revoca del presidente del consiglio non può essere causata che dal cattivo esercizio della funzione, in quanto ne sia viziata la neutralità e deve essere motivata con esclusiva riferimento a tale parametro e non ad un rapporto di fiduciarità politica;

- è latamente discrezionale il giudizio della maggioranza consiliare che ritenga che il presidente del Consiglio comunale

non sia rimasto neutrale; pertanto, il sindacato di legittimità non può spingersi oltre la manifesta illogicità ed ingiustizia e l'evidente travisamento del fatto.

42 Non risulta affatto che la pronuncia di primo grado si sia discostata dai principi sanciti dalla Sezione. Al contrario, la sentenza applica puntualmente le regole interpretative formulate dalla consolidata giurisprudenza amministrativa.

43 Priva di rilievo è anche l'ulteriore censura secondo cui il consiglio comunale avrebbe operato, in sostanza, un mutamento della originaria contestazione, in quanto non vi sarebbe corrispondenza tra i fatti enunciati nella mozione di sfiducia e quelli indicati nella delibera di revoca, sulla base dei nuovi elementi emersi nel corso del dibattito assembleare.

44 Anche tale censura è priva di pregio. Infatti, non sussiste una discrasia tra il nucleo essenziale delle circostanze poste a base della mozione dei consiglieri e la delibera adottata dal consiglio.

45 Sul piano formale, il carattere particolare della procedura volta alla revoca del presidente non richiede affatto che la delibera debba corrispondere integralmente alla proposta originaria. In tal modo, del resto, si svuoterebbe di significato apprezzabile il dibattito svolto dinanzi all'assemblea.

46 Sul piano sostanziale, poi, i nuovi fatti considerati nel

corso della discussione non assumono una rilevanza determinante nella decisione assunta dalla maggioranza consiliare, ma presentano rilievo meramente rafforzativo della determinazione di revoca.

47 Priva di pregio è anche la tesi secondo cui il tribunale avrebbe operato al di là dei limiti del giudizio, come delineato dal ricorso e dalle eccezioni dell'amministrazione.

48 Infatti, la pronuncia di primo grado ha adeguatamente valutato le censure proposte con l'atto introduttivo, tenendo conto di tutti gli elementi indicati dalle parti.

49 Infondata è anche la censura riguardante il parere tecnico allegato alla delibera impugnata in primo grado. Infatti, il parere favorevole espresso non risulta affetto da alcun vizio procedimentale e o sostanziale. La doglianza mossa dall'appellante, riguarda, in sostanza, l'illegittimità complessiva della delibera impugnata e, pertanto, risulta priva di fondamento, per le ragioni indicate ai punti precedenti.

50 In definitiva, quindi, l'appello deve essere rigettato.

Le spese possono essere compensate.

PER QUESTI MOTIVI

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, respinge l'appello, compensando le spese;

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 12 dicembre
2003, con l'intervento dei signori:

EMIDIO FRASCIONE	- Presidente
GIUSEPPE FARINA	- Consigliere
MARCO LIPARI	- Consigliere Estensore
ANIELLO CERRETO	- Consigliere
GERARDO MASTRANDREA	- Consigliere

L'ESTENSORE
f.to Marco Lipari

IL PRESIDENTE
f.to Emidio Frascione

IL SEGRETARIO
f.to Rosi Graziano

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 3 marzo 2004
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE
f.to Antonio Natale