

TAR Sicilia, sez. I, 15/11/2006 n. 3025

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sezione Prima,
ha pronunciato la seguente**

SENTENZA

sul ricorso n. 664/2006 Sezione Prima, proposto da RISO Napoleone rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avv.ti Giovanni Pitruzzella e Stefano Polizzotto, ed elettivamente domiciliato in Palermo presso il loro studio sito in via Nunzio Morello n.40;

CONTRO

- il Comune di Isola delle Femmine, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;
- il Consiglio Comunale di Isola delle Femmine, in persona del rappresentante legale p.t., non costituito in giudizio;

E NEI CONFRONTI

- dell'Assessorato Regionale degli Enti Locali, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, presso i cui uffici di via Alcide de Gasperi n.81 è domiciliato ex lege;
- il Sig. Rubino Antonino, consigliere comunale, non costituito in giudizio;
- la Sig.ra Micali Letizia, consigliere comunale e attuale Presidente del Consiglio Comunale, rappresentata e difesa dall'Avv.to Fiorella Giliderti, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Palermo, via Mariano Stabile n.43;
- i Signori CRISCI Francesco, BRUNO Rosario, PAGANO Giuseppe, AIELLO Giuseppe, GRADINO Salvatore, STEFANINI Vito, LUCIDO Salvatore, n.q. di consiglieri comunali, tutti ugualmente non costituiti in giudizio,

PER L'ANNULLAMENTO (previa sospensiva)

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Isola delle Femmine n. 3 del 30 gennaio 2006 con la quale il Consiglio Comunale di Isola delle Femmine ha deliberato "di dichiarare cessato dalla carica di Presidente del Consiglio il consigliere Napoleone Riso; di proclamare eletto Presidente del Consiglio il consigliere Micali Maria Letizia";
- ove occorra e per quanto di ragione della nota prot. n. 12605 del 11/11/2005 con la quale i consiglieri comunali firmatari, dei gruppi "Isola Democratica" ed "Insieme Isola delle Femmine", hanno proposto "una mozione di sfiducia costruttiva per la cessazione della carica di Presidente del consiglio del signor Riso Napoleone, indicando ai sensi dell'ari. 30 del vigente statuto comunale il nuovo Presidente del Consiglio Comunale nella persona del consigliere comunale sig.ra Maria Letizia Micali";
- ove occorra e per quanto di ragione della delibera consiliare n. 6 del 13/2/1993 con la quale l'allora Consiglio Comunale ha approvato lo Statuto Comunale di Isola delle femmine, nella parte in cui ha previsto quale causa di cessazione della carica di presidente l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva, nonché della successiva delibera n. 45 del 1 ottobre 2005 con la quale il

Consiglio Comunale, in sede di revisione dello Statuto comunale, ha mantenuto ferma detta previsione;

- ove occorra e per quanto di ragione dell'ari. 33 dello statuto comunale vigente del Comune di Isola delle Femmine, nella parte in cui prevede che il presidente del Consiglio comunale cessa dalla carica in caso di approvazione, da parte della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al Comune, di una mozione di sfiducia costruttiva;

- ove occorra e possa della deliberazione n. 4 del 30 gennaio 2006 con la quale il Consiglio Comunale di Isola delle Femmine ha deliberato "di dichiarare il consigliere Lucido Salvatore cessato dalla carica di Vice- Presidente del Consiglio; di proclamare eletto Vice- Presidente del Consiglio il consigliere Pagano Giuseppe ";

- ove occorra e possa della nota prot. n. 12607 del 11/11/2005 con la quale i consiglieri comunali firmatari, dei gruppi "Isola Democratica" ed "Insieme I-sola delle Femmine", hanno proposto "una mozione di sfiducia costruttiva per la cessazione della carica di Vice Presidente del Consiglio del signor Lucido salvatore, indicando ai sensi dell'ari 30 del vigente statuto comunale il nuovo Presidente del Consiglio Comunale nella persona del consigliere comunale sig. Pagano Giuseppe ";

- ove occorra e possa della nota prot. n. 12998 del 21 novembre 2005, con la quale i firmatari Consiglieri Comunali del gruppo "Isola Democratica" e del gruppo " Insieme Isola delle femmine" hanno ribadito il contenuto delle note prot. mi. 12605 e 12607 del 11 novembre 2005 aventi ad oggetto "richiesta convocazione consiglio comunale all'o.d.g. del seguente argomento: "cessazione dalla carica di presidente del consiglio comunale " come da nota prot. n. 12605 del 11/11/2005 depositata presso la segreteria del Comune di Isola delle Femmine ";

- ove occorra e possa della nota prot. n. 6164 del gennaio 2006, protocollata dall'Ufficio del comune di Isola delle Femmine al n. 22 del 3 gennaio 2006, a firma del Dirigente del Servizio 8 "Vigilanza e Controllo EE.LL." dell'Assessorato Regionale agli Enti Locali;

- ove occorra e possa di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visto il ricorso, notificato in data 10/03/2006 e depositato in data 23/03/06, con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per l'Amministrazione intimata;

Vista la costituzione in giudizio della controinteressata MICALI Letizia, e le relative memorie;

Vista l'ordinanza n.424 del 04/04/2006 sulla domanda cautelare;

Vista l'ordinanza del C.G.A. n.534/06;

Visti gli atti tutti di causa e le memorie conclusive di parte;

Designato relatore pubblica udienza del 26 settembre 2006 il Referendario dr. Roberto Valenti ,

Uditi l'Avv.to S. Poliziotto per parte ricorrente e l'Avv.to dello Stato L. La Rocca per l'Amministrazione resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Parte ricorrente premette di aver svolto le funzioni di Presidente del Consiglio comunale di Isola delle Femmine.

Con ricorso introduttivo, notificato e depositato come in epigrafe, ha quindi impugnato la deliberazione n.3 del 30/01/2006 con la quale il Consiglio Comunale del Comune intimato ne ha deliberato la decadenza dalla carica di che trattasi, ai sensi dell'art.33 dello statuto, provvedendo al contempo a proclamare quale nuovo Presidente il consigliere Micali Maria Letizia. Col medesimo ricorso sono stati contestualmente impugnati gli altri provvedimenti connessi, di cui in epigrafe, tra cui espressamente la delibera di adozione dello statuto comunale del 13/02/1993 nella parte in cui ha previsto, quale causa di cessazione dalla carica in parola, l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva di cui all'art.33 dello Statuto (siccome non modificato in sede di revisione della fonte regolamentare dalla successiva delibera n.45 del 01/10/2005); nonché la delibera n.4 del 30/01/2006 con la quale è stato dichiarato cessato dalla carica di Vicepresidente del Consiglio Comunale il consigliere Lucido Salvatore.

Nel ricorso sono articolate le seguenti censure:

1. Violazione dei limiti imposti alla potestà statutaria – Violazione di legge sotto diversi profili – Eccesso di potere – Contraddittorietà ed illegittimità derivata.

La posizione istituzionale rivestita dal Presidente del Consiglio comunale, quale organo di garanzia politicamente neutrale, non può essere messa alla mercè delle valutazioni “politiche” dell’organo assembleare. L’istituto della sfiducia costruttiva, disciplinato dall’impugnato art.33 dello statuto, è quindi illegittimo: tale illegittimità si riverbera conseguentemente sulle delibere di decadenza adottate dal Consiglio Comunale del Comune intimato di cui in narrativa.

2. In via gradata: Violazione di legge, eccesso di potere per erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti.

Nell’ipotesi in cui non si dovesse ritenere illegittima la disposizione statutaria impugnata, le delibere risultano comunque illegittime perché fondate su fatti e valutazioni errate.

Ha chiesto parte ricorrente, previa sospensiva, l’annullamento degli atti impugnati, con vittoria di spese.

Si costituiva l’Avvocatura dello Stato per l’Amministrazione regionale intimata senza spiegare difese scritte.

Si costituiva altresì la controinteressata Micali Letizia, n.q. anche di attuale Presidente del Consiglio comunale proclamata in luogo del ricorrente con la delibera oggetto di gravame: la stessa chiedeva il rigetto del ricorso, siccome infondato, eccependone contestualmente l’improcedibilità e/o inammissibilità, sotto diversi profili. Con vittoria di spese.

Alla Camera di Consiglio del 04/04/2006 la domanda cautelare era rigettata, giusta ordinanza n.424 di pari data.

Su appello del ricorrente, il C.G.A. riformava l’ordinanza in parola concedendo la misura cautelare (ord. C.G.A.534/06 del 08/06/2006)

In prossimità della pubblica udienza le parti hanno presentato memorie conclusive.

Alla pubblica udienza del 26 settembre 2006, presenti le parti come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione dal Collegio

DIRITTO

Occorre preliminarmente esaminare le questioni pregiudiziali sollevate dalla controinteressata resistente.

Invero, ritiene il Collegio che solo la questione sub c) articolata nella memoria difensiva della controinteressata possa avere valenza di eccezione pregiudiziale: in detta sede si sostiene l’improcedibilità del ricorso per decorrenza dei termini.

L’eccezione non ha pregio.

Invero, in tema di atti regolamentari o generali, quale la disposizione statutaria qui in esame, il termine decorre non dalla adozione della disposizione generale, ma dalla sua concreta applicazione che sostanzia l’effettiva lesività delle posizioni giuridiche soggettive che si voglia tutelare in sede giurisdizionale.

Nei confronti di tutti gli atti a contenuto generale, infatti, il termine per impugnare decorre dal momento in cui si verifica la lesione dell’interesse sostanziale, secondo i principi generali in tema di impugnazione dei provvedimenti amministrativi: nel caso di specie, detta lesione non può che verificarsi a seguito dell’emanazione del provvedimento applicativo di quello generale (cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 08 febbraio 2006 , n. 884), così che il termine per impugnare, contestando le prescrizioni generali in concreto applicate, decorre dalla conoscenza del provvedimento che ne fa applicazione (id est: adozione della delibera di decadenza impugnata)

Ciò posto, nel merito il ricorso è fondato, per cui va accolto, per il primo ed assorbente motivo di gravame e nei sensi di cui appresso.

Occorre prendere le mosse dalla disposizione statutaria in considerazione.

Ai sensi dell’art. 33 dello Statuto del Comune di Isola delle Femmine (rubricato “Cessazione dalla carica di Presidente” del consiglio comunale) si disciplinano le seguenti ipotesi:

1. cessazione dalla carica per la presentazione di una motivata “mozione di sfiducia costruttiva” (con contestuale nomina del nuovo presidente), sottoscritta da 1/3 dei consiglieri ed approvata dalla maggioranza assoluta ed avente effetto immediato (cfr. art.33 commi 1, 2, 3, 4 e 5);
2. dimissioni del Presidente, o perdita della qualità di consigliere comunale (cfr.commi 1 e 6 art.cit.);
3. revoca dalla carica, su proposta della Giunta o di 1/3 dei consiglieri assegnati (con votazione a scrutinio palese e con maggioranza assoluta) in caso di ripetuti e persistenti violazioni di legge o di posizioni statutarie (comma 7 art.33 cit.).

Ciò posto, con la delibera n.3 del 30/01/206 – giusta presentazione della relativa mozione n.12605 del 11/11/2005 – il ricorrente è stato dichiarato cessato dalla carica in questione.

Sostiene parte ricorrente, con il primo motivo di gravame, l’illegittimità della disposizione statutaria in esame, limitatamente all’introduzione dell’istituto della mozione di sfiducia costruttiva, in specie applicato. Lamenta infatti che le funzioni di garanzia assegnate al Presidente del Consiglio comunale, in quanto tale politicamente neutrale, non possono essere oggetto di una sfiducia “politica” da parte dell’assemblea. Allo stesso possono, invece, essere legittimamente mosse censure che attengono al profilo “istituzionale” della funzione svolta, nel qual caso potrebbe al limite trovare applicazione il diverso istituto della revoca in presenza di reiterate violazioni di disposizioni statutarie o di legge.

La censura è fondata ed assorbente rispetto all’ulteriore motivo dedotto.

Ed invero, ai fini di economia processuale, appare opportuno rinviare alle motivazioni espresse dal C.G.A. in sede di accoglimento dell’appello sulla domanda cautelare.

Con ordinanza n.534/06 il C.G.A. ha precisato che:

- in relazione alle funzioni istituzionali demandate al Presidente del Consiglio comunale dall’art.32 dello statuto del Comune di Isola delle Femmine, appare di dubbia legittimità la disciplina della cessazione dalla carica a seguito di mozione di sfiducia costruttiva ex art.33 commi 1-5;
- d’altra parte l’art. 33 dello statuto, al comma 7, in coerenza con la natura delle funzioni svolte dal Presidente del Consiglio comunale, prevede la “revoca” in caso di ripetute e persistenti violazioni di legge o di disposizioni statutarie.

In altri termini, sostiene l’organo di appello che la disposizione statutaria con cui è stato introdotto l’istituto della mozione di sfiducia costruttiva mal si attaglia alle prerogative e alle funzioni tutorie e di garanzia demandate a tale organo. Ben potrebbe, al limite, il Consiglio procedere – sussistendone i presupposti – in virtù dell’art.33 co.7 (cui espressamente fa riferimento lo stesso organo di appello).

Né a diverse conclusioni possono condurre le argomentazioni di parte resistente (di cui alla lett.b della relativa memoria – impropriamente rubricata quale causa di improcedibilità) circa la legittima potestà del Consiglio di poter liberamente regolamentare il funzionamento dei propri organi. Invero nell’ambito della rinnovata potestà regolamentare attribuita agli Enti Locali, lo statuto non può prevedere ipotesi ulteriori di cessazione dalla carica di che trattasi, rispetto a quelle normativamente previste, introducendo anche un controllo di natura politica sul Presidente del Consiglio comunale.

Invero già questa Sezione ha affermato che Lo Statuto comunale costituisce la sede naturale imprescindibile per la disciplina degli aspetti ordinamentali essenziali dell’Ente; pertanto, considerata la natura e le funzioni del Presidente del consiglio comunale, solo la fonte statutaria può legittimamente introdurre forme di controllo ulteriori su di esso sanzionabili con la revoca rispetto a quelli normativamente già previsti, dovendo la previsione statutaria essere espressa e contenere le ipotesi tassative in cui può operarsi la sanzione della revoca (T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 21 aprile 2006 , n. 895 relativa al caso di adozione della revoca della carica in questione in mancanza di espressa previsione statutaria).

L’illegittimità della disposizione statutaria in parte qua, per le considerazioni svolte, si riverbera sulle deliberazioni assunte in sua funzione. In specie, quindi, risultano illegittime, in via

derivata, le delibere n.3 del 30/01/2006, e quelle connesse di cui in premessa, di cessazione del ricorrente dalla carica di che trattasi.

Non può trovare accoglimento invece, per carenza di interesse, l'impugnazione della delibera n.4 del 30/01/2006 con cui è stato dichiarato cessato dalla carica di Vicepresidente del Consiglio il consigliere Lucido Salvatore. Nei confronti di tale delibera il ricorrente è privo di legittimazione all'impugnazione, non potendo vantare alcun interesse autonomo e differenziato rispetto al diretto interessato (che per altro ha autonomamente gravato la delibera in questione con ricorso pendente innanzi questa Sezione ed identificato con R.G.665/06 in relazione al quale è stata in prima sede già accordata tutela cautelare).

Alla stregua delle considerazioni svolte, i provvedimenti gravati, nei limiti precisati, non resistono alla prima ed assorbente censura. Gli stessi vanno quindi annullati in quanto illegittimi. Sussistono tuttavia, in ragione della natura della controversia, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione prima, accoglie il ricorso in epigrafe per il primo ed assorbente motivo di gravame e nei sensi di cui in motivazione. Spese compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.-Così deciso in Palermo il 26 settembre 2006, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori magistrati:

- Filippo Giamportone, Presidente f.f.;
 - Agnese A. Barone, Referendario
 - Roberto Valenti, Referendario estensore,
Angelo Pirrone, Segretario.
- Depositata in Segreteria
il 15/11/2006