

BERLINGHIERI CARMINE, rappresentato e difeso dall' Avv. Stefano Polizzotto, con domicilio ex lege presso la SEGRETERIA del Tribunale;

CICCARELLO GIUSEPPE, TERRANI CAMILLO, MANCUSO GIUSEPPE, CORNARO BIAGIO, DI CIUCCIO SALVATORE, CACCIOLA SALVATORE, TRINGALI ORAZIO, CARONE BIAGIO E D'ANGELO PAOLO;

per l'annullamento

con il ricorso introduttivo:

1) della deliberazione del Consiglio Comunale di Itala 0055 dell'11.11.2005, pubblicata all'Albo Pretorio dal 29.11 al 30.12.2005, con cui sono state approvate le modifiche allo Statuto comunale con l'inserimento dell'art. 18bis (intitolato: revoca del Presidente e vice Presidente del Consiglio) che prevede ed introduce la procedura di revoca del Presidente del Consiglio Comunale a seguito di apposita mozione, nonché l'automatica decadenza del vice Presidente in caso di decadenza (per qualsiasi causa) del Presidente e con la modifica dell'art. 21 (intitolato: le Commissioni consiliari) che prevede la elezione del Presidente di ciascuna commissione consiliare da parte della commissione stessa nel suo seno, anziché l'attribuzione della carica al Presidente del Consiglio;

2) della deliberazione del Consiglio Comunale di Itala n. 0056 dell'11.11.2005, pubblicata all'Albo

Pretorio del Comune dal 29.11.2005 al 14.12.2005 con cui sono state approvate le modifiche degli artt. 12, 15 e 16 del regolamento comunale delle Commissioni consiliari, con la previsione della elezione del Presidente di ciascuna commissione permanente da parte della commissione stessa nel suo seno, anziché l'attribuzione della carica al Presidente del Consiglio;

3) degli artt. 18 bis e 21 dello Statuto del Comune di Itala, come introdotti o modificati dalle superiori deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 0055 e 0056 dell'11.11.2005;

4) di ogni altro provvedimento antecedente, o successivo, presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Con i Motivi aggiunti

1 - della deliberazione del Consiglio Comunale di Itala n. 0016 del 14.07.2006, pubblicata all'Albo Pretorio dal 30.07 al 15.08.2006 con cui è stata approvata la mozione di sfiducia del Presidente del Consiglio Comunale sig.ra Galletta Giuseppina (ricorrente);

2 - della deliberazione del Consiglio Comunale di Itala n. 0017 del 14.07.2006, pubblicata all'Albo Pretorio dal 30.07 al 15.08.2006 con cui è stato nominato Presidente del Consiglio Comunale il sig. Berlinghieri Carmine e vice Presidente il sig. Ciccarello Giuseppe;

3 - di ogni altro provvedimento, antecedente o successivo, presupposto, consequenziale o comunque connesso, compresa la deliberazione di c.c. n. 0018 del 16.08.2006 di approvazione verbali della seduta precedente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura di Stato, con il quale si deduce l'estraneità dell'Assessorato alla lite e se ne chiede quindi l'estromissione;

Visto l'atto di costituzione nel giudizio del controinteressato sig. Berlinghieri Carmine, con il quale si chiede il rigetto del ricorso;

Vista l'ordinanza collegiale istruttoria nr. 448/06 depositata il 16 novembre 2006, con la quale è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i consiglieri comunali che hanno deliberato gli atti impugnati, integrazione cui il ricorrente ha provveduto nei termini;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la Camera di Consiglio del **21.12.2006** il Referendario Dr. Salvatore Gatto Costantino;

Uditi gli avvocati delle parti come da verbale;

Visto l'art. 21 della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, nel testo modificato dall'art. 3 della L. 21 luglio 2000, n. 205, in base al quale, nella camera di Consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare, il Tar può definire il giudizio nel merito, a norma dell'art. 26 della stessa legge n. 1034/1971 (nel testo modificato dalla L. n.205/2000);

Accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e sentite sul punto le parti presenti alla camera di Consiglio;

Ritenuto, in fatto ed in diritto quanto segue;

IN FATTO E IN DIRITTO

I) Preliminarmente, rileva il Collegio che l'Avvocatura di Stato ha chiesto l'estromissione dal giudizio dell'Assessorato Regionale Enti Locali, per essere estraneo alla causa e che tale richiesta è fondata per i motivi espressi dalla difesa erariale. L'istanza è fondata e come tale va accolta, dovendosi quindi estromettere dal giudizio l'Assessorato Regionale Enti Locali, poiché questi, non avendo partecipato in alcun modo alla formazione ed adozione degli atti impugnati, non è parte necessaria nel presente ricorso.

II) Osserva quindi il Collegio che i ricorrenti impugnano:

a) la modifica dello Statuto comunale costituita dalla introduzione della procedura di revoca del

Presidente del Consiglio Comunale, la quale prevede che la stessa, oltre che ad essere sottoscritta da almeno cinque consiglieri comunali, debba essere motivata con riferimento all'"*accertata ripetuta violazione delle regole di imparzialità e rappresentanza istituzionale che presiedono all'esercizio del suo ufficio*";

b) la modifica dello Statuto comunale consistente nella introduzione di una ipotesi di decadenza "automatica" dalla carica del Vice Presidente del Consiglio collegata al venir meno, per qualsiasi ragione, della carica di Presidente del Consiglio;

c) la modifica dello Statuto comunale e del regolamento delle Commissioni consiliari, consistente nella previsione della elezione del Presidente di ciascuna commissione permanente da parte della commissione stessa nel suo seno, anziché, come previsto in precedenza, l'attribuzione della carica al Presidente del Consiglio Comunale;

d) in applicazione della normativa statutaria precedentemente indicata, la avvenuta approvazione della mozione di sfiducia e quindi della revoca dei ricorrenti stessi dalle cariche di Presidente del Consiglio e da Vice Presidente del Consiglio e la successiva consequenziale nomina, nelle rispettive funzioni, dei due odierni controinteressati sigg.ri Berlinghieri Carmine e Ciccarello Giuseppe.

La causa può essere decisa in forma semplificata a mente dell'art. 26 della l. 1034/71, richiamato dall'art. 21 della medesima legge, considerato che, in parte, il ricorso è manifestamente fondato e, per altra parte di esso, sussistono decisioni precedenti, di questa stessa Sezione, avvalendosi delle quali la lite può essere facilmente risolta (TAR Catania I, 12 luglio 2005, nr. 1127; TAR Catania, I, 18 luglio 2006, nr. 1181).

III) A tale proposito, è necessario preliminarmente richiamare quanto già affermato nelle due sentenze appena citate.

Si deve, quindi, osservare che la giurisprudenza è pacifica nel ritenere (in conformità all'insegnamento della dottrina), che 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);

Così come anche ribadito da questa Sezione nelle sopra richiamate pronunce nn. 1127/05 e 1181/06, tale orientamento è stato vieppiù rafforzato 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).

A completamento di queste conclusioni, la Sezione, nelle citate sentenze nn. 1127/05 e 1181/06 ha precisato anche 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.

IV) In ordine dunque ai capi di censura, si osserva che sono fondate le doglianze relative alla "procedura" posta in essere dal Comune per modificare lo Statuto e quindi il ricorso è da accogliersi; tuttavia, per orientare la futura eventuale riedizione del potere da parte dell'Ente locale, è necessario precisare che, tra le censure rivolte contro la modifica statutaria, è fondata solo quella ove si lamenta la illegittimità della decadenza automatica del Vice Presidente del Consiglio, mentre sono infondate le doglianze rivolte contro le norme statutarie introdotte in punto di disciplina della revoca del Presidente del Consiglio e di Presidenza delle Commissioni.

Si osserva altresì che, essendo fondato il ricorso quanto alle censure rivolte contro la procedura di modifica dello Statuto adottata dal Consiglio, gli atti impugnati con i motivi aggiunti (che fanno applicazione delle norme statutarie così introdotte) restano travolti in ogni caso dall'annullamento degli atti deliberativi impugnati con il ricorso (che cioè sono atti presupposti), non residuando così interesse processuale dei ricorrenti all'esame delle ulteriori censure sollevate sempre con i motivi aggiunti contro le motivazioni della revoca del Presidente del

Consiglio Comunale. All'esito di una eventuale e futura riedizione del potere, dovrà infatti conseguire un nuovo provvedimento motivato rispetto al quale potranno ancora modificarsi, rispetto alle attuali, le ragioni delle parti e che, dunque, se adottato, dovrà poi essere nuovamente impugnato.

A) Più precisamente, si osserva che nel caso oggi in decisione, la norma introdotta dalla modifica dello Statuto comunale, concernente la revoca del Presidente del Consiglio e gravata con il ricorso introduttivo è, in sé, perfettamente rispondente a quanto già ritenuto ed affermato dalla Sezione con le citate sentenze nn. 1127/05 e 1181/06 e pertanto il ricorso introduttivo è infondato quanto alla censura nr. 1 laddove si lamenta che la revoca del Presidente del Consiglio sarebbe possibile solamente per atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge.

B) Invece, è illegittima la previsione di una decadenza automatica dalla carica di Vice Presidente del Consiglio Comunale, in dipendenza dal venire meno della carica di Presidente, posto che le due funzioni -seppure la prima è gregaria alla seconda sotto il profilo dell'esercizio dei poteri- sono completamente autonome tra loro sotto l'aspetto della nomina e dunque si tratta di cariche con pari dignità e autonomia che, come tali, devono essere separatamente ed appositamente disciplinate.

c) E' legittimo, poi, che la presidenza delle Commissioni Consiliari sia distinta dalla presidenza del Consiglio Comunale, a mente dell'art. 20 della L.R. 7/92 rubricato *"attribuzioni del Presidente del Consiglio Comunale"* posto che questo, al comma 2, così dispone: *"La diramazione degli avvisi di convocazione del Consiglio nonché l'attivazione delle Commissioni consiliari spetta al Presidente"*

Più precisamente, nel contesto dell'art. 20 L.R. 7/1992, il termine *"attivazione"* non può che assumere un significato distinto da *"presidenza"*, indicando quindi solamente l'esistenza di un potere di sollecito e/o di coordinamento *"istituzionale"* del Presidente del Consiglio Comunale sulle Commissioni finalizzato al migliore esercizio delle *"complessive"* attribuzioni consiliari.

Questa lettura è intanto basata sul dato testuale della norma (la quale, se avesse inteso riservare la Presidenza delle Commissioni al Presidente del Consiglio Comunale, avrebbe dovuto contenere il seguente inciso: *"La diramazione degli avvisi di convocazione del Consiglio e delle Commissioni spetta al Presidente."*).

Inoltre, sotto il profilo sistematico, tale interpretazione è l'unica che consente di conciliare la previsione di cui all'art. 20 cit. con l'art. 1 della L.R. 48/91, laddove, al comma 1, lett. *"a"* nr. 01 testualmente si prevede: *"Lo statuto, nell'ambito*

dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, prevedendo l'attribuzione alle stesse della presidenza delle Commissioni consiliari aventi funzioni di controllo e di garanzia, ove costituite"

D) L'accoglimento del ricorso deriva, invece, dalla fondatezza delle censure proposte contro la delibera nr. 55 del 2005 ai nn. 2 e 3 del ricorso, laddove si lamenta che la delibera medesima è stata adottata in violazione dell'obbligo di motivazione che sorge in capo all'organo deliberante in presenza di un parere tecnico contrario del responsabile del servizio ed in violazione della procedura di modifica dello Statuto prevista dall'art. 4 della l. 142/90 come recepita in Sicilia dall'art. 1 lett. "a" della L.R. 48/91.

D1) Più precisamente (quanto alla censura sub nr. 2 del ricorso), si deve affermare che, in presenza di un parere tecnico contrario espresso dal Responsabile del servizio sulla proposta di deliberazione, la motivazione che sorregge la decisione dell'organo deliberante di disattendere il suddetto parere ed approvare egualmente la proposta, deve essere adeguata, proporzionata e, soprattutto, espressa nell'atto deliberativo come parte integrante e sostanziale di esso, non essendo assolutamente

sufficiente la mera affermazione "tautologica" che la proposta è "regolare" o "legittima", specie, poi, se tale affermazione è (come nel caso di specie) contenuta solamente nel dibattito registrato a verbale tra i Consiglieri presenti o meramente contenuta in dichiarazioni di voto.

D2) Inoltre (quanto alla censura sub 3 del ricorso) si deve affermare che ogni modifica Statutaria deve essere adottata nel rispetto delle prescrizioni procedurali imposte dalla legge (art. 4 l. 142/90 come recepito in Sicilia dalla L.R. 48/91) che sancisce una procedura tipica, generale, cogente ed inderogabile a tutela dell'interesse dell'intera comunità ad avere la possibilità di partecipare alla formazione e quindi anche alla modifica della principale norma locale che fonda l'autonomia del Comune.

E' quindi assolutamente priva di fondamento giuridico la difesa del controinteressato laddove afferma che la norma prevederebbe la procedura di approvazione dello schema di Statuto in Giunta e la pubblicizzazione dello stesso a favore dei cittadini solo per l'approvazione dello Statuto in sé e/o per le (sole) modifiche che provengono dalla Giunta medesima.

Si deve precisare che la norma in esame, nel prevedere che lo schema di Statuto è approvato dalla Giunta, non configura, come ovvio, una "riserva"

dell'organo esecutivo nell'adozione delle proposte di modifica dello Statuto.

Al contrario, la norma costituisce un obbligo procedimentale in capo alla Giunta, volto ad aggravare responsabilmente la "formalizzazione" della proposta medesima che, come tale, può provenire da chiunque, anche dai consiglieri comunali stessi, (con la conseguenza che la Giunta non può "rifiutarsi" in questi casi di approvare lo schema della proposta di modifica).

La proposta così rigorosamente "formalizzata" è adottata dalla Giunta ai fini, dapprima, della sottoposizione al pubblico per le eventuali osservazioni (se pervengono al Comune) e poi (con queste ultime, se sussistenti), per la sottoposizione al Consiglio ai fini della trattazione e della decisione. Naturalmente, La Giunta medesima, nell'approvazione dello schema di modifica proveniente dall'iniziativa di terzi, può formulare osservazioni (sia di merito che di legittimità) e/o proporre integrazioni e modifiche ulteriori, che saranno del pari sottoposte al pubblico nella fase della pubblicizzazione e poi al Consiglio per la decisione.

Che la procedura dell'art. 4 dell' "O.R.E.L." è imposta ai fini sia dell'adozione che delle modifiche dello Statuto è, poi, coerente con la natura di "norma fondamentale" che lo Statuto possiede

nell'Autonomia comunale e che lo colloca nella gerarchia delle fonti *"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"* (cit. Cass. SS.UU. 16.06.2005, nr.12868).

In tutti gli ordinamenti a *"Costituzione rigida"*, infatti, la norma fondamentale dell'Ordinamento è collocata al vertice delle fonti proprio in quanto è previsto che anche per la sua modifica, oltre che per la sua approvazione, si adotti una procedura c.d. *"rafforzata"* o *"aggravata"*, altrimenti sarebbe ben possibile modificarla o perfino abrogarla con norme che, adottate nelle normali sedi legislative (nel caso dello Stato) o deliberanti (nel caso dell'Ente locale), verrebbero poste in essere senza le necessarie garanzie istituzionali.

V) Il ricorso introduttivo è dunque fondato, relativamente alle censure sopra indicate e, in conseguenza, sono da annullarsi le delibere del Consiglio Comunale di Itala nn. 55 e 56 del 2005 e, conseguentemente, lo Statuto Comunale di Itala negli artt. 18 bis e 21 (come introdotti o modificati dalle appena indicate deliberazioni del Consiglio Comunale).

La fondatezza del ricorso comporta anche che sono da accogliersi i motivi aggiunti, per la censura di illegittimità derivata proposta in questi ultimi contro le delibere del Consiglio Comunale di Itala nn. 16 e 17 del 14 luglio 2006, indicate in epigrafe, che, conseguentemente sono da annullarsi.

Il Collegio ritiene di compensare integralmente tra le parti spese ed onorari del giudizio, atteso che la censura nr. 1 del ricorso introduttivo è parzialmente infondata per le ragioni esposte sopra (cfr. nr. IV).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - Sezione staccata di Catania - Sezione prima:

- **ESTROMETTE** dai due giudizi riuniti l'Assessorato Regionale agli Enti Locali, in quanto parte non necessaria nei giudizi.

- **ACCOGLIE** il ricorso in epigrafe e i motivi aggiunti e per l'effetto **ANNULLA** gli atti impugnati.

SPESE compensate

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

Così deciso in Catania, nella Camera di Consiglio del
21.12.2006.

L'ESTENSORE

Dr. Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE

Dr.ssa Rosalia Messina

Depositata in Segreteria il 15 febbraio 2007