

N. 00141/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00321/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 321 del 2013, proposto da:
Ivan Spano', rappresentato e difeso dall'avv. Rosaria Saffioti, con
domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R., in Reggio Calabria,
viale Amendola, 8/B;

contro

Comune di Gioia Tauro, rappresentato e difeso dall'avv. Michele
Salazar, con domicilio eletto presso Michele Salazar Avv. in Reggio
Calabria, via Re Ruggero, 9;

nei confronti di

Samantha Fascì, Salvatore Di Bella, Vincenzo Magnoli, Domenico
Giuseppe Savastano;

per l'annullamento:

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Gioia Tauro n. 52
del 29.12.2012 (e per quanto necessario degli atti prodromici,
presupposti, collegati, connessi e consequenziali), pubblicata

sull'Albo Pretorio in data 21.1.2013, con cui l'organo consigliare ha disposto la decadenza dalla carica di consigliere comunale del ricorrente;

- della nota del 20.11.2012, prot. n. 29233, di avvio del procedimento di dichiarazione di decadenza del Consigliere Comunale Spanò;

- delle deliberazione del Consiglio Comunale di Gioia Tauro n. 56, 57 e 58 del 29.12.2012 (e per quanto necessario degli atti prodromici, presupposti, collegati, connessi e consequenziali), pubblicate sull'Albo Pretorio il 21.1.2013.

- delle deliberazione del Consiglio Comunale di Gioia Tauro n. 1 e 2 del 16.04.2013 (e per quanto necessario degli atti prodromici, presupposti, collegati, connessi e consequenziali), pubblicate all'Albo Pretorio il 19.04.2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gioia Tauro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2014 la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso straordinario al Capo dello Stato, notificato il 24.04.2013 all'amministrazione resistente ed ai controinteressati, sig.ra Samantha Fasci e dott. Salvatore Di Bella, il sig. Ivan Spanò ha impugnato le deliberazioni del Consiglio Comunale di Gioia Tauro con cui è stato

dichiarato decaduto dalla carica di consigliere comunale, di cui in oggetto.

Con atto di opposizione del 17.05.2013 la sig.ra Samantha Fasci ha chiesto, ai sensi dell'art. 10, d.p.r. n. 1199/1971, che il ricorso straordinario fosse deciso in sede giurisdizionale.

In data 06.06.2013 il sig. Ivan Spanò ha depositato l'atto di costituzione in giudizio innanzi a questo Tribunale, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

In fatto, esponeva che nella consultazione elettorale del marzo 2010 veniva eletto alla carica di consigliere comunale nella lista "*Cittadinanza Democratica Bellofiore Sindaco*".

Nella prima seduta collegiale, il Consiglio Comunale ne ha convalidato l'elezione tra i consiglieri di maggioranza.

Nel 2012, tuttavia, il sig. Spanò è passato nelle fila della minoranza consiliare.

Con atto del 13.11.2012, prot. n. 28559, i capigruppo di maggioranza all'interno dell'organo consiliare hanno chiesto al Presidente del Consiglio Comunale di Gioia Tauro di procedere al controllo in ordine alle assenze rilevate dei consiglieri in carica, nelle relative sedute.

Sulla base del prospetto riepilogativo delle presenze dei consiglieri comunali dal 1.1.2012 al 14.11.2012 (allegato alla nota del 19.11.2012, prot. n. 29641), il Presidente del Consiglio Comunale comunicava al sig. Spanò, unitamente ad altri tre consiglieri di minoranza - i sig.ri Rocco Benedetto, Salvatore Ranieri e Patrizia Eusapia Ritrovato - l'avvio del procedimento di dichiarazione di decadenza dalla carica di consigliere comunale, per le assenze registrate nell'anno 2012.

Nei confronti dell'odierno ricorrente la comunicazione avveniva con atto del 20.11.2012, prot. n. 29233.

Acquisite le giustificazioni dei quattro consiglieri in ordine alle assenze, il Consiglio Comunale è stato convocato in data 29.12.2012 per deliberare, oltre che sulla decadenza ed eventuale surroga dei consiglieri, su ulteriori due punti, ovvero l'approvazione dei verbali delle sedute precedenti e l'approvazione del Regolamento dei controlli interni.

All'esito della seduta consiliare del 29.12.2012, è stata deliberata la decadenza del consigliere Ivan Spanò (deliberazione Consiglio Comunale n. 52 del 29.12.2012) e la non decadenza dei consiglieri Rocco Benedetto (deliberazione Consiglio Comunale n. 49 del 29.12.2012), Salvatore Ranieri (deliberazione Consiglio Comunale n. 50 del 29.12.2012), Patrizia Eusapia Ritrovato (deliberazione Consiglio Comunale n. 51 del 29.12.2012).

Con successiva deliberazione consiliare n. 1 del 16.04. 2013 è stata deliberata la surroga dell'ex consigliere comunale Ivan Spanò con il primo dei non eletti della Lista n. 3 "*Cittadinanza Democratica Bellofiore Sindaco*" e, più esattamente, con la sig.ra Samantha Fasci, che entrava in carica immediatamente dopo l'adozione della stessa deliberazione.

Nel corso della medesima seduta consiliare del 16.04.2013, il Consiglio Comunale di Gioia Tauro deliberava, altresì, la surroga del consigliere dimissionario Antonio Ianni con il primo dei non eletti della Lista n. 3 "*Cittadinanza Democratica Bellofiore Sindaco*", ovvero con il sig. Salvatore Di Bella, che entrava anch'egli in carica immediatamente dopo l'adozione della deliberazione n. 2 del 16.04.2013.

Il ricorso del sig. Spanò avverso la dichiarazione di decadenza dalla carica di consigliere comunale si appunta sui seguenti motivi:

Violazione dell'art. 43, comma 4, d. lgs. n. 267/2000; dell'art. 14, comma 5 e 6, Statuto comunale di Gioia Tauro; art. 37, comma 3 e 4, Regolamento Consiglio Comunale. Eccesso di potere per disparità di trattamento in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza, perplessità e illogicità manifesta. Violazione dei principi di buona amministrazione, imparzialità, correttezza, coerenza e trasparenza.

Violazione dell'art. 3, l. n. 241/1990. Difetto di istruttoria e motivazione.

Violazione dell'art. 14, comma 1, lett. b, Statuto Comunale; dell'art. 23, comma 5, dell'art. 24, comma 5 e dell'art. 26, Regolamento del Consiglio comunale sulla modalità di trattazione, l'ordine ed inserimento dei punti all'ordine del giorno e per la mancata partecipazione al voto.

Il ricorrente chiede, infine, il risarcimento del danno non patrimoniale subito nella misura di € 10.000,00.

Il Comune di Gioia Tauro si è costituito in giudizio con controricorso depositato in data 29.06.2013 con cui ha eccepito la tardività del deposito del ricorso straordinario, con conseguente inammissibilità del ricorso giurisdizionale, nonché l'infondatezza del ricorso stesso nel merito.

Con memoria aggiunta depositata in pari data, il Comune di Gioia Tauro ha eccepito, altresì, il difetto di interesse e di legittimazione della sig.ra Samantha Fasci alla trasposizione del ricorso in sede giurisdizionale, con conseguente inammissibilità del ricorso al T.A.R.

Alla camera di consiglio del 3.7.2013 il Collegio ha rinviato la decisione dell'istanza cautelare al 9.10.2013, per consentire

l'integrazione del contraddittorio nei confronti del controinteressato, sig. Di Bella.

Con memoria aggiunta del 4.10.2013 il Comune di Gioia Tauro ha eccepito, ulteriormente, l'inammissibilità del ricorso al T.A.R. per difetto di procura.

Alla camera di consiglio del 9.10.2013 l'odierno ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare e la causa è stata rinviata ad udienza pubblica per la trattazione del merito del ricorso.

Alla pubblica udienza del 22 gennaio 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso nel merito è infondato e deve, pertanto, essere rigettato.

I. In via preliminare deve essere vagliato il motivo, sollevato dall'amministrazione comunale, concernente la tardività del deposito del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Si osserva, infatti, che il ricorso, entro il termine dei 120 giorni è stato depositato anziché presso il Ministero competente (il Ministero dell'Interno), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (o meglio, entro tale termine è stata effettuata la spedizione dell'atto con plico raccomandato).

Il motivo non è fondato.

Il ricorso straordinario al Capo dello Stato, infatti, deve essere proposto nel termine di centoventi giorni dalla data della notificazione o della comunicazione dell'atto impugnato o da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza (art. 9, comma 1, d.p.r. n. 1199/1971).

“Nel detto termine, il ricorso deve essere notificato nei modi e con le forme prescritti per i ricorsi giurisdizionali ad uno almeno dei controinteressati e

presentato con la prova dell'eseguita notificazione all'organo che ha emanato l'atto o al Ministero competente, direttamente o mediante notificazione o mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento. Nel primo caso l'ufficio ne rilascia ricevuta. Quando il ricorso è inviato a mezzo posta, la data di spedizione vale quale data di presentazione.

L'organo, che ha ricevuto il ricorso, lo trasmette immediatamente al Ministero competente, al quale riferisce.” (art. 9, comma 2 e 3, d.p.r. cit.)

L'art. 11, comma 3, d.p.r. cit., precisa che “*i ricorsi con i quali si impugnano atti di enti pubblici in materie per le quali manchi uno specifico collegamento con le competenze di un determinato Ministero devono essere presentati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ne cura la relativa istruttoria*”.

Ebbene, il ricorso è stato ritualmente notificato ad almeno uno dei soggetti controinteressati in data 24.04.2013 e in data 29.04.2013 (nei centoventi giorni dall'adozione dell'impugnata delibera di decadenza), è stato altrettanto ritualmente depositato presso il Comune di Gioia Tauro nonché spedito con plico raccomandato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il motivo è del tutto destituito di fondamento e deve, pertanto essere respinto.

II. Analogamente, risulta infondata l'eccezione preliminare sollevata dall'Amministrazione resistente riguardo al difetto di interesse ad agire e di legittimazione della sig.ra Samantha Fasci alla trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario.

La facoltà di proporre opposizione al ricorso straordinario al Capo dello Stato in sede giurisdizionale è, dal codice, accordata ai soggetti nei cui confronti il ricorso è stato proposto, ovvero ai soggetti controinteressati (art. 48, c.p.a.).

Nel processo amministrativo, la qualità di controinteressato è strettamente connessa ai vantaggi ed ai benefici che un determinato soggetto può ritrarre dal provvedimento amministrativo oggetto di impugnazione, vantaggi tali da fondare la sussistenza di un interesse legittimo omologo e speculare rispetto a quello del ricorrente che invece se ne ritiene leso; inoltre, intrinsecamente connessa a tale qualità è la possibilità che i controinteressati siano identificati, o quanto meno possano esserlo, sulla base del medesimo provvedimento impugnato; di conseguenza la nozione di controinteressato in senso tecnico postula il concorso di due elementi essenziali, di tipo formale e sostanziale: il primo da ricercare nell'espressa menzione o nell'immediata individuabilità del soggetto in questione nel provvedimento impugnato o nel relativo contesto di riferimento; il secondo consistente nel riconoscimento, in capo al suddetto soggetto, di un interesse giuridico qualificato al mantenimento degli effetti dell'atto in questione (tra le ultime pronunce sulla nozione di controinteressato, cfr. Tar Pescara, sez. I, 2.12.2013, n.583; Consiglio di Stato, sez. III, 28.11.2013, n. 5696)

La sig.ra Samantha Fasci è soggetto controinteressato in senso formale e sostanziale, essendo il consigliere che, in virtù della deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 16.04.2013, ha surrogato l'ex consigliere Ivan Spanò, ormai decaduto, in qualità di prima dei non eletti della medesima lista.

III. Si contesta, ancora, sempre in via preliminare il difetto di procura.

Con memoria aggiunta del 9 ottobre 2013, infatti, il Comune di Gioia Tauro osserva che l'atto di costituzione in giudizio del Sig. Ivan Spanò, a seguito dell'opposizione al ricorso straordinario della

contro interessata Fasci, è privo della procura *ad litem*, essendo la procura apposta a margine del solo ricorso straordinario originariamente proposto.

Il motivo non è fondato.

La giurisprudenza amministrativa prevalente afferma, infatti che la procura alle liti conferita al difensore deve intendersi comprensiva di ogni potere, compreso quello di chiedere la trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dal ricorrente (così, Cons. St., sez. V, 31.03.2011, n.1965).

La procura alle liti apposta dal sig. Spanò a margine dell'originario ricorso straordinario deve, allora, considerarsi comprensiva dello stesso potere di chiedere la trasposizione del ricorso medesimo in sede giurisdizionale.

IV. Infine, riguardo alle ulteriori eccezioni preliminari, si dà atto del deposito dell'originale del ricorso straordinario con la prova delle eseguite notifiche alla sig.ra Fasci e al sig. Di Bella; con riguardo al difetto di integrazione del contraddittorio rispetto alle impugnate delibere del consiglio comunale n. 56, 57 e 58 del 29.12.2012, si osserva che le stesse non hanno ad oggetto la pronuncia di decadenza dei consiglieri Benedetto, Ranieri e Ritrovato (rispettivamente deliberazioni n. 49, 50 e 51 del 29.12.2012), trattandosi di delibere emanate lo stesso giorno, ma aventi diverso oggetto.

V. Venendo all'esame del merito, il ricorso risulta infondato e deve, pertanto essere respinto.

Ai sensi dell'art. 43, comma 4, T.U.E.L., *“lo statuto stabilisce i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle sedute e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative”*.

Lo Statuto comunale del Comune di Gioia Tauro esplicita, all'art. 14, comma 5 e 6 che *“la mancata partecipazione a tre sedute consecutive ovvero a cinque sedute nell'anno solare, senza giustificato motivo, dà luogo all'avvio del procedimento per la dichiarazione della decadenza del consigliere con contestuale avviso all'interessato che può far pervenire le sue osservazioni entro venti giorni dalla notifica dell'avviso.*

Trascorso tale termine la proposta di decadenza è sottoposta al Consiglio. Copia della delibera è notificata all'interessato entro dieci giorni”.

La causa di decadenza per assenze ingiustificate è, infine, disciplinata dallo stesso Regolamento del Consiglio Comunale che all'art. 37, comma 3 e 4, statuisce che *“La mancata partecipazione a tre sedute consecutive ovvero a cinque sedute nell'anno solare, senza giustificato motivo, dà luogo all'avvio del procedimento per la dichiarazione della decadenza del Consigliere con contestuale avviso all'interessato che può far pervenire le sue giustificazioni entro 15 giorni dalla notifica dell'avviso. Trascorso tale termine la proposta di decadenza è sottoposta al Consiglio. Copia della delibera è notificata all'interessato entro 10 giorni.”*

Accertate n. 6 assenze del sig. Spanò nelle sette (7) sedute tenutesi dal 1.01.2012 al 14.11.2012, come da prospetto allegato alla nota del 19.11.2012, prot. n. 29641, con atto del 20.11.2012, prot. 29233, veniva data comunicazione di avvio del procedimento di dichiarazione di decadenza in applicazione dell'art. 14, comma 5, Statuto e dell'art. 37, comma 3, Regolamento Consiglio comunale con la facoltà, espressamente riconosciuta dalla norme sopra richiamate, di presentare, entro 20 giorni dalla notifica dello stesso

avviso, idonee giustificazioni all'Ufficio del Presidente del Consiglio Comunale.

Con nota del 27.11.2012, prot. n. 29862, il sig. Spanò chiedeva di essere scusato per la mancata giustificazione delle assenze in oggetto, limitandosi al richiamo, quale giustificazione postuma, ad "*impedimenti di carattere strettamente personale*".

La generica giustificazione addotta il 27. 11.2012 è stata poi in qualche modo precisata, ancorché tardivamente, con l'allegato n. 8 alla delibera n. 49 del 29.12.2012, dove il ricorrente fa generico riferimento anche a motivi di carattere lavorativo ("*lavorando a circa 250 km da Gioia Tauro non ho il tempo materiale, sottoscritto nel mio contratto lavorativo, di richiedere il permesso per essere presente ai lavori del consiglio*"), senza peraltro produrre elemento probatorio alcuno.

La giurisprudenza ha, nel corso del tempo, elaborato principi ormai consolidati in materia secondo i quali:

- la decadenza dalla carica di consigliere comunale costituisce una limitazione all'esercizio di un *munus publicum*, sicché la valutazione delle circostanze cui è conseguente la decadenza vanno interpretate restrittivamente e con estremo rigore;
- il carattere sanzionatorio del provvedimento, destinato ad incidere su una carica elettiva, impone la massima attenzione agli aspetti garantistici della procedura, anche per evitare un uso distorto dell'istituto come strumento di discriminazione nei confronti delle minoranze;
- più specificamente, nessuna norma stabilisce che le assenze per mancato intervento dei consiglieri dalle sedute del consiglio comunale debbano essere giustificate preventivamente di volta in volta, potendo pertanto essere fornite successivamente, anche dopo

la notificazione all'interessato della proposta di decadenza, ferma restando l'ampia facoltà di apprezzamento del consiglio comunale in ordine alla fondatezza e serietà ed alla rilevanza delle circostanze addotte a giustificazione delle assenze;

- per quanto riguarda propriamente la giustificabilità delle assenze dalle sedute del Consiglio Comunale, esse possono dar luogo a revoca quando mostrano con ragionevole deduzione un atteggiamento di disinteresse per motivi futili o inadeguati rispetto agli impegni con l'incarico pubblico elettivo; in definitiva, visto che l'elettorato passivo trova tutela a livello costituzionale (art. 51 Cost.), le ragioni che, in relazione al modo di esercizio della carica, possano comportare decadenza, devono essere obiettivamente gravi nella loro assenza o inconferenza di giustificazione ovvero nella loro estrema genericità, tale da impedire qualsiasi accertamento sulla fondatezza, serietà e rilevanza dei motivi stessi oltre che sfornita di qualsiasi principio di prova (così, tra le altre, TAR Brescia, 10 aprile 2006, n.383; Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2007, n.5277).

Alla luce di tali principi, deve ritenersi legittimo il provvedimento di decadenza comminato al sig. Spanò, in quanto le giustificazioni addotte appaiono, oltre che estremamente generiche, del tutto sfornite di qualsiasi elemento probatorio.

Il provvedimento medesimo non appare affetto da alcun vizio motivazionale né procedimentale, in particolare sotto il profilo del difetto di istruttoria, in quanto sia il Presidente del Consiglio sia lo stesso Consiglio hanno osservato la procedura prescritta dallo Statuto e dal Regolamento in ossequio a tutte le garanzie ivi previste.

In particolare è stato assegnato il termine previsto dalle norme statutarie e regolamentari per presentare idonee giustificazioni

(termine di giorni 20) che, tuttavia, non sono state ritenute sufficienti ad evitare la sanzione della decadenza, sulla base di un giudizio che non risulta essere affetto da alcun vizio di manifesta illogicità, incoerenza o imparzialità, stante l'ampia facoltà di apprezzamento che al Consiglio deve essere riconosciuta in ordine alla fondatezza, serietà e rilevanza delle circostanze addotte e, al contempo, le scarse se non addirittura insufficienti giustificazioni prodotte dall'odierno ricorrente.

Il giudizio svolto dal Consiglio Comunale in merito alla decadenza dalla carica di consigliere comunale per assenze ingiustificate è, peraltro, un giudizio di carattere necessitato, che non può e non deve essere svolto sulla base di comparazioni con casi analoghi e rispetto al quale non può addursi alcuna disparità di trattamento rispetto alle valutazioni delle giustificazioni prodotte dagli altri consiglieri, ai quali pure erano state contestate un numero rilevante di assenze.

Si contesta, infine, la violazione delle norme sullo svolgimento delle sedute consiliari nonché sull'ordine di trattazione dei punti all'ordine del giorno, in quanto la seduta avrebbe dovuto essere segreta e, di conseguenza, la trattazione dell'argomento avrebbe dovuto essere iscritta all'ultimo punto dell'ordine del giorno.

Al riguardo giova osservare che:

- ai sensi dell'art. 23, regolamento Consiglio comunale, le sedute sono pubbliche;
- il passaggio a seduta segreta su argomenti "che comportano apprezzamento delle capacità, moralità, correttezza o esaminati fatti e circostanze che richiedono valutazioni delle qualità morali e delle capacità professionali di persone" rappresenta una mera facoltà e non un obbligo per il Consiglio comunale (*"Il Consiglio può deliberare, a*

maggioranza di voti, il passaggio in seduta segreta per l'ulteriore dibattito e votazione, solo quando vengono trattati argomenti che comportano apprezzamento delle capacità, moralità, correttezza o esaminati fatti e circostanze che richiedono valutazioni delle qualità morali e delle capacità professionali di persone. Gli argomenti

in seduta segreta sono sempre trattati dopo avere esaurito la trattazione di quelli in seduta pubblica”, art. 23, comma 5, regolamento cit.);

- ai sensi degli artt. 23, comma 5 e 26, comma 2, regolamento cit., sono, dunque, gli argomenti che si è scelto di trattare in seduta segreta a dover essere trattati per ultimi;

- correttamente, poi, la votazione si è svolta a scrutinio segreto, anziché palese.

Per i motivi sopraesposti il ricorso del sig. Ivan Spanò non è fondato e non merita, pertanto, di essere accolto.

Il collegio ravvisa giustificate ragioni per compensare tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Ettore Leotta, Presidente

Caterina Criscenti, Consigliere

Francesca Romano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)