

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2018

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado,Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano,Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Laura Letizia, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Taglianetti, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Il Presidente del Consiglio comunale tra «neutralità politica» e corretto funzionamento dell'organo consiliare

di Ferdinando Pinto*

Sommario

1. – Il Presidente del Consiglio comunale nel sistema della forma di governo delle autonomie locali. – 2. L'istituto della revoca del Presidente, tra previsioni statutarie e motivazioni istituzionali. – 3. Revoca del Presidente e interdittive antimafia.

Abstract

Il contributo ha ad oggetto la figura del Presidente del Consiglio comunale. L'art. 39 del Testo Unico sugli EE.LL., d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, prevede che i consigli provinciali e comunali – nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti – debbano essere presieduti da un Presidente eletto tra in consiglieri. La figura può essere poi disciplinata, nei Comuni minori, sulla base dell'autonomia statutaria. Quella del Presidente del Consiglio comunale ha costituto una figura di assoluta novità nel sistema. Nelle motivazioni che hanno portano alla creazione della nuova figura va, inoltre, annoverata la necessità di fare del Consiglio un organo (anche) capace di contrapporsi al sindaco. Le sue funzioni sono finalizzate a garantire la regolarità delle sedute, la parità tra le parti e alla massima trasparenza dei comportamenti, il tutto nel quadro del rigoroso rispetto delle norme che reggono il funzionamento dei Consiglio. La giurisprudenza e la dottrina hanno avuto così occasione di precisare nel tempo i fondamenti e i caratteri della sua revoca da parte del Consiglio, variamente configurando le ragioni "istituzionali" (contrapposte a quelle "politiche") di essa e la nozione di "perdita di neutralità politica". Nelle pronunce più recenti, il tema ha finito per intrecciarsi, soprattutto al Sud, con quello delle interdittive antimafia e dei rapporti di parentela del Presidente in contesto territoriali con forte presenza di criminalità organizzata.

1. Il Presidente del Consiglio comunale nel sistema della forma di governo delle autonomie locali

Come è noto, l'art. 39 del Testo Unico sugli EE.LL., d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, prevede che i consigli provinciali e comunali – nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti – debbano essere presieduti da un Presidente eletto tra in consiglieri. Nei Comuni con popolazione inferiore, la previsione di questa figura – in luogo del tradizionale ruolo assunto dal Sindaco di direzione dei lavori del Consiglio – è rimessa all'autonomia statuaria[1].

Quella del Presidente del Consiglio comunale ha costituto una figura di assoluta novità nel sistema. In passato, vi era piena identità tra sindaco e presidenza dell'organo consiliare. Il principio ispiratore era dato dall'unitarietà del sistema che presupponeva un'unitaria gestione degli organi e degli apparati che facevano riferimento, nella fase decisoria, tutti al Consiglio.

Si riteneva, in questa prospettiva, che il valore fondante dell' ordinamento fosse la necessità del coordinamento che poteva essere assicurata dall'identità personale rappresentata dal sindaco tanto nell'organo esecutivo che nell'organo dotato dei poteri decisori e di indirizzo.

Il sistema si presentava dotato di un'intrinseca unitarietà che ne costituiva però, allo stesso tempo, anche il limite.

Il valore aggiunto dato dall'unitarietà dell'indirizzo, e dalla difficoltà che in un sistema di tal tipo emergessero contrasti di indirizzo – ed in cui, semmai, il blocco avveniva nei processi decisionali che attraversavano la maggioranza, ma mai nell'emergere di più indirizzi – veniva controbilanciato dallo scarso peso del controllo. Una volta deciso l'indirizzo, non vi era nessuno che ne potesse effettuare un controllo attraverso una posizione istituzionale contrapposta, limitandosi quasi sempre l'organo consiliare ad essere la mera proiezione dell'esecutivo. I due organi erano, infatti, chiamati a gestire i medesimi poteri e agivano come un insieme unitario in cui sarebbe stato non coerente la contrapposizione delle funzioni.

Un tale sistema non poteva resistere nel momento in cui l'attività del Consiglio e quella dell'organo esecutivo sono state costruite come attività tra loro distinte.

Il Consiglio non può intervenire all'interno dell'attività dell'esecutivo, né l'esecutivo può intervenire all'interno dell'attività del Consiglio neppure in sua sostituzione temporanea. Si pone, dunque, il problema di separare i due momenti e di tenerli distinti anche nell'elemento personale che li presiede: Consiglio e organo esecutivo presuppongono ora presidenze distinte come distinte sono le competenze.

Nelle motivazioni che hanno portano alla creazione della nuova figura va, inoltre, annoverata la necessità di fare del Consiglio un organo (anche) capace di contrapporsi al sindaco.

L'istituto nasce, così, originariamente, e non a caso, per i Comuni di dimensioni maggiori, dove la possibilità del voto disgiunto consente l'affermarsi di figure politiche distinte dai partiti e dalle forze che direttamente li sostengono.

---

* Professore Ordinario di Diritto Aministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II. Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

[1] Sulla figura del Presidente del Consiglio comunale, cfr., *ex multis*, in L. VANDELLI, T. TESSARO, S. VASSALLO, *Organi e sistema elettorale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Rimini, 2001; V. ANTONELLI, *Il ruolo istituzionale del Presidente del Consiglio comunale*, in *Foro amm. CDS*, 2002, p. 1742; E. STICCHI DAMIANI, *La decadenza del Presidente del Consiglio comunale e provinciale*, in *Foro amm. TAR*, 2003, p. 1841; D.A. GAGLIOTI, *Il ruolo di garanzia del Presidente del Consiglio comunale*, in *Foro amm. CDS*, 2004, p. 1446; G. GIOFFRÈ, *le "prerogative" del Presidente del Consiglio comunale e provinciale*, in *Nuova rass.*, 2011, p. 1635. Sia consentito rinviare anche a F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2016, p. 115ss.

In questo quadro, Il Consiglio deve essere organo autonomo dall'esecutivo presieduto dal sindaco, deve cioè assumere struttura indipendente e avere margini di manovra che gli consentano di agire con autonomia.
Lo statuto e il regolamento svolgono un'attività fondamentale, potendo le strutture che ne conseguono accentuare o attenuare l'attività di controllo e giungere sino a disegnare momenti istituzionali tra loro contrapposti con influenza non secondaria sullo stesso atteggiarsi della forma di governo comunale. Quanto più infatti sono accentuati gli elementi di separatezza, tanto più appaiono accentuarsi gli elementi di un sistema in cui esiste una prevalenza dei momenti monocratici a scapito di quelli collegiali. Tanto più questa separatezza si attenua, tanto più l'elemento consiliare tende a configurarsi come il momento a favore del quale l'asse del processo decisionale si sposta.
Il nuovo organo, come si è detto, ha avuto origine nei Comuni di dimensione maggiore, ma successivamente, con la legge n. 265 del 1999, poi recepita dal Testo Unico, la possibilità della sua istituzione è stata estesa anche ai Comuni di dimensione minore.
Per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti la figura del Presidente del Consiglio è dunque obbligatoria, mentre, per i Comuni con popolazione inferiore, è meramente facoltativa. In questo secondo caso, maggiore si presenta l'incidenza della scelta statutaria sulla forma di governo, in quanto l'accentuazione del modello, e la sua precisazione, è rimessa allo statuto il quale ha margini di discrezionalità assai ampi e rimessi alle specifiche situazione delle realtà locali.
Gli statuti possono poi prevedere, ai sensi dell'art. 38, comma 6, del Testo Unico, apposite strutture per il funzionamento dei consigli. La norma sembra consentire la possibilità, oltre alle commissioni consiliari, di strutturare veri e propri uffici di presidenza per la gestione delle attività del Consiglio con la attribuzione di risorse finanziarie e di personale. Qualche dubbio può essere avanzatonei confronti della comune prassi, che vede l'istituzione di vicepresidenze del Consiglio, in quanto le funzioni vicarie del Presidente sono ben definite, ai sensi dell'art. 39 del Testo Unico, con una norma che, potrebbe rientrare, come si vedrà, nella materia relativa agli organi di governo, configurando una ipotesi di competenza riservata in via esclusiva allo Stato.
La nomina del Presidente del Consiglio dove prevista è ritenuta attività necessaria alla funzionalità dell'organo nel senso che essa si configura come primo adempimento della prima seduta del Consiglio subito dopo la convalida degli eletti.
L'art. 40 del Testo Unico prevede che, in attesa della nomina del Presidente del Consiglio nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la prima riunione del Consiglio sia convocata dal sindaco e presieduta dal consigliere anziano, identificato in colui il quale ha ottenuto la maggior cifra individuale determinata dalla somma dei voti di preferenza e dai voti della lista di cui lo stesso fa parte escludendo, però, i candidati alla carica di sindaco.
Nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, la prima seduta è convocata e presieduta dal sindaco. In questi Comuni si pone un problema particolare nel caso di assenza del sindaco e della possibilità per il vicesindaco di presiedere la seduta. Problema che non sussiste qualora si sia effettuata la scelta per la nomina del Presidente del Consiglio la cui assenza è supplita dal consigliere anziano e, via via, da coloro che seguono nella graduatoria.
Nei Comuni di dimensioni minori, non è, infatti, escluso che il vicesindaco possa essere stato scelto tra i componenti la giunta che non siano consiglieri, così che, seppur il vicesindaco può

sostituire a tutti gli effetti il sindaco, potrebbe verificarsi l'ipotesi della Presidenza affidata ad un non consigliere con conseguenze di particolare complessità anche per la determinazione del numero legale per la validità delle sedute e per le singole votazioni.
Si può ritenere, pertanto, che sia comunque preferibile la tesi che, nell'assenza del sindaco, a presiedere sia chiamato sempre il consigliere anziano.

2. L'istituto della revoca del Presidente, tra previsioni statutarie e motivazioni istituzionali

Una volta nominato il Presidente del Consiglio, questi riceve una sorta di «stabilizzazione», nel senso che la sua eventuale revoca è rimessa a particolari condizioni, oggetto, nel tempo, di controverse interpretazioni in dottrina e in giurisprudenza[2].
Va innanzitutto ricordato che le sue funzioni sono finalizzate a garantire la regolarità delle sedute e come le stesse debbano essere improntate alla assoluta parità tra le parti e alla massima trasparenza dei comportamenti, il tutto nel quadro del rigoroso rispetto delle norme che reggono il funzionamento dei Consiglio.
Il Presidente non è, dunque, né il Presidente della sola maggioranza né della minoranza, ma dell'istituzione nel suo complesso. In conseguenza di ciò, la sua revoca è ammessa, come si vedrà, anche qualora non sia espressamente prevista nello statuto, ma solo qualora abbia leso, con i propri comportamenti, la sua posizione di equidistanza tra le parti. Egli, pertanto, non può essere revocato per profili interni alla maggioranza che lo ha eletto qualora, per esempio, se ne allontani, ma solo qualora i suoi comportamenti si siano riflessi sulla posizione assunta e sui lavori del Consiglio.
In tal senso, l'interpretazione giurisprudenziale ha da sempre sottolineato che la carica di Presidente fosse diretta a garantire l'interesse generale al "corretto funzionamento del Consiglio" in cui «*deve dunque equilibrarsi l'esercizio dei due distinti diritti, della maggioranza, all'attuazione dell'indirizzo politico sancito dall'elettorato, e della minoranza a rappresentare e svolgere la propria opposizione*». Da qui, la qualificazione di tale organo come non strumentale all'attuazione di un indirizzo politico, ma al corretto funzionamento dell'istituzione e perciò «neutrale, *e, ferma la necessaria cautela nel richiamo all'ordinamento di organi costituzionali, analoga è la funzione dei presidenti delle Camere, come consolidatasi nel tempo indipendentemente dalla provenienza politica e dalla maggioranza che li abbia eletti*»[3]. In altri termini, con il parallelo con i Presidenti delle Camere anche la giurisprudenza ha consolidato la tesi secondo cui il Presidente dell'organo consiliare si configurerebbe come ufficio «neutrale» e non politico, connotato dal vincolo rigoroso dell'imparzialità nell'esercizio delle funzioni, da annoverare tra le autorità di garanzia[4].
La giurisprudenza amministrativa ha elaborato nel tempo diverse fattispecie di comportamenti a base di motivi legittimi di revoca, in generale riconducibili all'individuazione di un "complessivo" atteggiamento non "istituzionale".
Di qui il principio secondo cui sarebbe legittimo il provvedimento di revoca del Presidente del Consiglio comunale motivato in relazione ad una sorta di "mozione di sfiducia", di natura non "politica", ovvero ricondotta alla non omogeneità con l'indirizzo politico della maggio-

[2] Sulla revoca, cfr. A. CORSARO, *La revoca del Presidente del Consiglio comunale*, in *Foro amm. CDS*, 2007, p. 3532; E. MAGGIORA, *La rimozione del Presidente del Consiglio comunale e provinciale*, in *Stato civ.it.*, 2011, p. 52; G. FIGUERA, *Autonomia statutaria di comuni e province e revoca del Presidente del Consiglio*, in *Foro amm. TAR*, 2013, p. 1075.

[3] In tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, n. 1983 del 25 novembre 1999 e Cons. Stato, sez. V, n. 1042 del 3 marzo 2004.

[4] In tal senso, cfr. G. VIRGA, *La neutralità del Presidente del Consiglio comunale*, in lexitalia.it, 2003; FIGUERA, *op.cit.*, p. 1076.

ranza consiliare, ma che prendesse le mosse «*da una serie di condotte realizzate all'interno del Consiglio comunale ed in altre sedi che dimostrano un atteggiamento poco compatibile con il ruolo istituzionale* super partes *che gli compete e che configurano una ingerenza in ambiti di competenza non riconducibili all'esercizio di una funzione di garanzia* super partes*, estranei alle competenze proprie del ruolo istituzionale del Presidente medesimo*»[5]. È appena il caso di dire che, evidentemente, stante la necessità di raggiungere per la revoca la maggioranza consiliare, la regola protegge quest'ultima da comportamenti anomali del Presidente ma non la minoranza.

In assenza di una dettagliata disciplina del Testo Unico, il tema è stato poi intrecciato con quello della fonte di regolamentazione delle procedure di revoca e dei suoi presupposti.

Si fronteggiavano le opinioni, in dottrina e giurisprudenza, se, a seguito della riforma costituzionale del 2001, si dovesse riconoscere una *vis espansiva* della fonte statutaria e regolamentare di disciplina dei procedimenti in parola e dei loro presupposti (ad esempio, in ordine alla previsione di *quorum* – strutturali e funzionali – qualificati per la deliberazione consiliare o alla elencazione, tassativa o no, delle motivazioni ammesse, o all'esplicita "esclusione" di motivazioni "politiche" di omogeneità con l'indirizzo della maggioranza)[6]; ovvero, la materia dovesse collocarsi ancora nel perimetro della competenza esclusiva statale sugli organi di governo, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost. e quindi, la fonte statutaria in materia dovesse muoversi in un ambito più limitato di integrazione della fonte statale, anche di rango regolamentare, ai sensi del comma 6 dell'art. 117 Cost.[7].

La questione si è posta, nel tempo, non tanto nella dialettica tra fonte statale (legislativa o regolamentare) di regolamentazione della materia, che è mancata, quanto piuttosto per definire lo spazio di regolamentazione della legge regionale delle Regioni a statuto speciale, che in alcuni casi hanno legiferato in materia[8].

Sul piano sistematico, è stato poi osservato che con espressioni quali "decadenza provvedimentale" o "revoca sanzionatoria" viene contemplato un novero eterogeneo di atti, sul presupposto della mancanza sopravvenuta, per fatti imputabili al suo destinatario, di alcuni requisiti necessari sia per la costituzione che per la continuazione dei rapporti giuridici inerenti la carica ricoperta, sicché la decadenza «*assume una funzione tanto sanzionatoria quanto di salvaguardia dell'attività istituzionale delle predette cariche, che consente poi di distinguerla sia dalla revoca in senso stretto che dalla semplice sanzione amministrativa*»[9]. La giurisprudenza più recente, di converso, si è orientato verso l'esclusione netta della natura sanzionatoria[10].

Sulla scorta di questi interrogativi in ordine alla fonti disciplina del procedimento di revoca e alla natura sanzionatoria o di salvaguardia dell'organo consiliare, la dottrina sembra aver

[5] Cfr. T.A.R. Lazio, n. 8881 del 13 ottobre 2008.

[6] In tal senso, soccorre anche l'indirizzo giurisprudenziale che sollecita a qualificare lo statuto comunale come atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango *paraprimario* o *sub primario*, in posizione di primazia rispetto alle altre fonti secondarie regolamentari e soggetto unicamente alle "norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente" e in grado di porre i criteri generali per il suo funzionamento, dotato del potere di derogare a tutte le disposizioni di legge che non contengono principi inderogabili. In tal senso, cfr. Corte Cass., SSUU, n. 12868 del 16 giugno 2005.

[7] In tal senso, FIGUERA, *op.cit.*, p. 1078.

[8] Ci si riferisce in particolare al caso della Regione Siciliana, che con le leggi regionali n. 35 del 1997 e n. 6 del 2011 hanno disciplinato l'istituto e previsto un *quorum* funzionale dei 2/3 del Consiglio.

[9] Ancora, FIGUERA, *op.cit.*, p. 1078 e STICCHI DAMIANI, *op.cit.*, p. 1841.

[10] Cfr. Cons.Stato, V, n. 2678 del 18 maggio 2017: «*il provvedimento impugnato non ha neppure natura* latu sensu *sanzionatoria*».

concentrato la sua attenzione su due questioni fondamentali: a) la decadenza del Presidente come oggetto specifico di disciplina nello statuto e, nel caso di mancata previsione statutaria, la possibilità per il Consiglio di assumere una delibera in tal senso, sulla base di un potere di secondo grado implicito in quello di nomina; b) l'ampiezza del sindacato giurisdizionale sulla delibera di decadenza e suoi limiti.

Come è stato osservato[11], i limiti di ammissibilità nello statuto della revoca si dovrebbero correlare a due requisiti da verificare in concreto: la *gravità* delle violazioni dei doveri istituzionali e, congiuntamente, la loro *reiterazione*, così da rendere "manifesta" e "oggettiva" la perdita di neutralità nell'esercizio della funzione presidenziale. Al di là alla verifica della gravità e reiterazione delle violazioni, un eventuale elenco di esse non potrebbe essere tassativo, in ragione della tendenziale atipicità degli atti contrari ai doveri istituzionali.

Quindi, assunto il necessario presupposto della gravità e della reiterazione di violazione dei doveri istituzionali, lo statuto non potrebbe, per la dottrina prevalente, contemplare e autorizzare la sfiducia basata su generiche esigenze politiche della maggioranza di governo, anche laddove dovessero prevedersi *quorum* strutturali particolarmente ampi. Inoltre, lo statuto dovrebbe prevedere che il procedimento sia particolarmente rispettoso del principio del contraddittorio, in modo da consentire al Presidente di conoscere con adeguato anticipo i comportamenti contestati e potersi difender in modo adeguato[12], e che il provvedimento finale contempli una adeguata motivazione in ordine agli addebiti contestati al Presidente e la loro correlazione effettiva e diretta sulla "perdita di neutralità". Le stesse garanzia del procedimento e della forma dell'atto di revoca dovrebbero poi essere mantenute in assenza di una espressa previsione statutaria[13].

Più in generale, in caso di assenza di disciplina nello statuto, una prima opinione esclude la fondatezza dell'atto di revoca o di decadenza sulla base del potere generale di dell'autotutela, in ragione della rilevanza istituzionale della carica presidenziale e della natura di atto di nomina: la neutralità presupporrebbe così una sorta di "inamovibilità", che potrebbe essere superata solo da una espressa previsione statutaria o regolamentare, confermato da una consolidata giurisprudenza, pur minoritaria, siciliana[14]. Secondo un diverso orientamento, accolto dalla giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato[15], il potere di revoca sarebbe implicito in quello di nomina, sia in virtù dei principi generali in tema di autotutela, sia perché non

[11] Ancora, FIGUERA, *op.cit.*, p. 1082 e STICCHI DAMIANI, *op.cit.*, p. 1844.

[12] Cfr. ancora Cons.Stato, V, n. 2678 del 18 maggio 2017.

[13] In senso inverso, dovrebbe essere valutata come illegittima una espressa previsione dello Statuto che negasse la revocabilità o la sfiducia nei confronti del Presidente, poiché configurerebbe le carica sotto un profilo generale di irresponsabilità assoluta e, soprattutto, il potere di revoca sarebbe implicito in quello di nomina, in virtù dei principi generali in tema di poteri di secondo grado. In tal senso, ancora STICCHI DAMIANI, *op.cit.*, p. 1850; FIGUERA, *op.cit.*, p. 1082.

[14] Per questa opinione, cfr. VIRGA, *op.cit.*; Figuera, *op.cit.*, p. 1078. In tal senso, cfr. anche la recentissima T.A.R. Sicilia, Catania, I, n. 67 del 29 marzo 2018: «*il Presidente del Consiglio comunale può essere revocato solamente secondo le modalità previste nei rispettivi statuti, osservando il Collegio come solamente lo statuto comunale possa legittimamente attribuire al Consiglio comunale un siffatto potere del tutto sconosciuto alla normativa di rango primario*», e prima ancora Cons. giust. amm. sic., n. 1175 del 2007.

[15] Cfr. Cons.Stato, V, n. 2678 del 18 maggio 2017: «*è la stessa natura e delicatezza delle funzioni di Presidente del Consiglio comunale… ad escludere logicamente la configurabilità della irrevocabilità della funzione, ciò anche a prescindere dalla considerazione che, secondo i principi generali, il potere di adottare un atto implica di per sé il potere di emettere anche il* contrarius actus*, salvo che ciò sia espressamente escluso da una specifica disposizione normativa che nel caso di specie non si riscontra*». In tal senso, cfr. anche T.A.R. Campania, Napoli, n. 2174 del 20 aprile 2017.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

potrebbe ammettersi un profilo di irresponsabilità del Presidente del Consiglio o di insindacabilità dei suoi comportamenti. Infatti, una irresponsabilità o insindacabilità generale non potrebbe ammettersi per violazione dei principi generali e del Testo Unico sulla responsabilità degli organi e dei loro preposti e componenti. Al contempo, ogni sorta di limitazione parziale di responsabilità sarebbe inammissibile in assenza di una esplicita previsione di rango normativo primario che la disciplinasse (Testo Unico) e ne definisse regimi, pur limitati, di operatività.

Per altro verso, si sottolinea che, pur collocata nell'ambito degli strumenti di autotutela, «*la revoca di una carica di rilievo istituzionale come quella in esame è connotata da aspetti peculiari, nel senso che non possono richiamarsi* tout court *le regole che presiedono all'istituto classico della revoca (art. 21 quinquies della l. n. 241/1990), ma deve farsi riferimento alle regole immanenti alla* ratio *dell'istituto in quanto ancorato allo specifico campo di materia da esso attinto*», ovvero il campo degli atti di contenuto (e regime) "politico-discrezionale", in cui si iscrivono anche l'atto di iniziativa (la proposta di revoca). Da questa stessa "natura" deriverebbe poi, in assenza di espresse previsioni statutarie e regolamentari, la necessità di configurare il *quorum* funzionale nella maggioranza assoluta del Consiglio. A volte, la sottolineatura di questa eterogeneità di regimi finisce per sconfessare le garanzie del contraddittorio più volte richiamate, affermando che «*la stessa natura eminentemente politico-istituzionale assunta dalla proposta di revoca*» fosse «*ontologicamente incompatibile con qualsivoglia ipotesi di contraddittorio ex artt. 7 ss. della l. n. 241/1990, non potendosi, tra l'altro, neppure ragionevolmente individuare al riguardo, sotto l'immediato profilo burocratico, un responsabile del procedimento*»[16].

Inoltre, anche in assenza di una esplicita previsione statutaria, la disciplina della revoca potrebbe trovar posto anche solo nel regolamento per il funzionamento del Consiglio[17].

In ordine al sindacato giurisdizionale avente ad oggetto la delibera consiliare di revoca, si possono osservare significative evoluzioni della giurisprudenza amministrativa.

Secondo la giurisprudenza maggioritaria, il sindacato deve ritenersi pieno con riferimento all'accertamento delle garanzie procedurali e della motivazione della delibera, ossia in relazione alla verifica delle specifiche condotte contrarie ai doveri istituzionali, al fine di scongiurare l'uso della revoca per finalità esclusivamente di censura della disomogeneità politica del Presidente con la maggioranza[18].

Al contrario, il sindacato sulla gravità degli addebiti incontra il suo limite esterno nella discrezionalità del Consiglio nel valutare il nesso tra la gravità e la reiterazione dei fatti contestati – assunti a presupposto – e la perdita della fiducia nella imparzialità e neutralità del Presidente, rispetto alle forze politiche e ai doveri istituzionali di conduzione dei lavori dell'assemblea. Così come la dottrina segnalata, anche la giurisprudenza amministrativa ritiene che il silenzio dello Statuto non osti alla legittimità della delibera di decadenza, e in prevalenza non ammette che la fonte statutaria o regolamentare possa prevedere la sfiducia "politica". Secondo il Consiglio di Stato, il sindacato sulla revoca si può svolgere in modo pieno solo quando si tratta di verificare la legittimità formale del procedimento seguito, ma incontra il limite esterno della giurisdizione con riferimento alla

[16] cfr. ancora T.A.R. Campania, Napoli, n. 2174 del 20 aprile 2017.

[17] Ancora Cons.Stato, V, n. 2678 del 18 maggio 2017.

[18] In tal senso, cfr. anche T.A.R. Puglia, Lecce, n. 528 del 20 febbraio 2014.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

natura ibrida "politico-discrezionale" che caratterizza il provvedimento[19].

In altri termini, in questi orientamenti giurisprudenziali si evidenzia che il controllo della congruità della motivazione si sostanzia nel riscontro delle "condizioni imprescindibili" di perdita di neutralità politica perché possa essere approvata la delibera, con la conseguente illegittimità della delibera consiliare di revoca del Presidente mancante della verifica dei presupposti legittimanti il provvedimento, oppure quando i fatti contestati nella mozione siano del tutto *generici* ed *ininfluenti* ai fini del giudizio di inidoneità alla carica[20].

Riassumendo i diversi orientamenti[21], per il Consiglio di Stato «*sia l'elezione a Presidente del Consiglio comunale che la relativa revoca esprimono una scelta fiduciaria*» e la revoca, quindi «*trae origine da apprezzamenti di carattere politico e tuttavia non esprime una scelta libera nei fini, dovendo comunque sempre porsi nel solco del perseguimento delle finalità normative, non disponibili dai componenti del Consiglio e dalle forze in esso presenti, di garantire la continuità della funzione di indirizzo politico-amministrativo*»[22]. Quindi, «*la revoca, … non può prescindere da* fatti specifici *inerenti la carica*» e il sindacato sugli atti di revoca è esercitato attraverso l'esame delle tipiche figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

Così, al giudice amministrativo è richiesto un «*duplice ordine di verifiche, e cioè: in primo luogo, ad accertare l'effettiva sussistenza dei fatti, affinché la revoca non si fondi su presupposti inesistenti o non adeguatamente esternati nel provvedimento; ed in secondo luogo, ad apprezzare la non arbitrarietà e plausibilità della valutazione politica…limitata al piano dell'evidente irragionevolezza ed ingiustizia*».

Il sindacato del giudice si sostanzia quindi in «*una puntuale disamina delle ragioni esternate nella delibera impugnata, in particolare se* [il giudice] *abbia correttamente riscontrato che i fatti contestati sono sussistenti ed inoltre se gli stessi possano ragionevolmente rilevare ai fini del giudizio di perdita di fiducia*».

Quindi, ai fini della legittimità della delibera di revoca, la motivazione deve contenere il richiamo a «*fatti ben precisi*», che comprovino una evidente perdita di neutralità, come esternazioni pubbliche, giudizi critici, minaccia di azioni legali all'indirizzo dei consiglieri e della giunta, etc: «*giudizi di critica politica che, se ammissibili per i singoli consiglieri, perché complessivamente riconducibili alle prerogative di controllo politico…sono altrettanto evidentemente preclusi al rappresentante istituzionale dell'organo di indirizzo politico-amministrativo*»[23].

Ragioni di critica politica che, quindi, si aggiungono al novero tradizionale dei fatti più direttamente connessi alla dinamica dei lavori consiliari, come la mancata indisponibilità reiterata a convocare le sedute, la mancata inserzione (o il ritardo nel farlo) all'ordine del giorno

[19] In tal senso, come ricorda FIGUERA, *op.cit.*, cfr. Cons. Stato, V, n. 1042 3 marzo 2004 e Cons. Stato, V, n. 2970 13 giugno 2008. Cfr. ancora, in tal senso, T.A.R. Campania, Napoli, n. 2174 del 20 aprile 2017.

[20] In tal senso, Cfr. Cons. Stato, V, n. 5605 del 26 novembre 2013 e T.A.R. Campania, Napoli, n. 2174 del 20 aprile 2017, che richiama la necessità di «*fatti ben precisi, consistenti (oltre che nelle cennate esternazioni pubbliche contro il Sindaco e la Giunta nel suo complesso) in condotte tipicamente compromissorie della neutralità, imparzialità e terzietà*».

[21] Che, giova ricordarlo, avevano oscillato tra pronunce maggiormente restrittive, che circoscrivono i motivi fondanti la revoca alle sole violazioni commesse nell'esercizio di funzioni inerenti alla carica di Presidente del Consiglio comunale (Cons.Stato, V, n. 6838 del 20 ottobre 2004) e orientamenti secondo cui può riconoscersi una maggiore portata al novero delle valutazioni fondanti la revoca, giungendosi ad affermare, come si è visto, che essa esprime valutazioni di carattere «*latamente politico*», in funzione di ricomporre «*l'ordinato assetto dei rapporti istituzionali tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo del comune*» (Cons.Stato, V, n. 1042 del 4 marzo 2004).

[22] In tal senso, cfr. ancora Cons.Stato, V, n. 2678 del 18 maggio 2017.

[23] Cons. Stato, V, n. 5605 del 26 novembre 2013.

di interpellanze, mozioni, interrogazioni, etc. Tra queste, invece, non rileverebbe la contemporanea appartenenza ad una commissione consiliare.
In ogni caso, per il rilievo dei singoli fatti attinenti alla conduzione dei lavori consiliari, assume rilevante importanza la verifica della coerenza o meno con le determinazioni assunte della conferenza dei capigruppo[24].

3. Revoca del Presidente e interdittive antimafia

Va segnalato che in alcuna recentissima giurisprudenza l'adeguatezza del corredo motivazionale, ricondotto a "fatti ben precisi" direttamente imputabili ad atti compiuti del Presidente, sembra stemperarsi e assumere connotazioni particolari.
Di recente, il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima una delibera di revoca con riferimento alla *salvaguardia dell'immagine dell'amministrazione*, nell'ipotesi in cui una misura interdittiva antimafia aveva colpito un'impresa – aggiudicataria in una gara presso lo stesso Comune – di proprietà di un congiunto del Presidente del Consiglio comunale, benché questi non detenesse quote sociali e non fosse menzionato nell'interdittiva[25].
Secondo il Consiglio di Stato, deve essere rigettata la tesi secondo cui una misura interdittiva di cui non fosse destinatario direttamente e che non contemplasse indirettamente il Presidente non costituirebbe una motivazione "istituzionale" pertinente di "gravi violazioni di legge, dello statuto e del regolamento": «*tra i motivi "istituzionali" che legittimano la revoca del Presidente del Consiglio comunale*» deve essere contemplata anche «*la salvaguardia dell'immagine esterna dell'Amministrazione*», pregiudicata nel caso di specie dal rapporto di parentela del Presidente. Ancora, per il Consiglio di Stato, «*Nell'attuale contesto storico è arduo ritenere che un evento del genere sia indifferente sotto il profilo dell'opportunità istituzionale, cioè inidoneo a coinvolgere (si intende, momentaneamente,* rebus sic stantibus*) il Presidente del Consiglio comunale, pur non essendo questi interessato dall'interdittiva, e non risultando socio della società che ne è stata destinataria*». La vicenda concreta viene così riportata ad una fattispecie di «*perdita di neutralità politica*»[26]; "neutralità politica" che viene qui definita come «*assenza di coinvolgimenti, anche indiretti, in vicende che destano allarme sociale*», in un contesto territoriale aggravato dalla presenza del fenomeno mafioso, e quindi non ricondotta all'equilibrio tra le rappresentanze consiliari nella conduzione dei lavori dell'assemblea, né a fatti propri del Presidente, omissivi o commissivi, all'interno della conduzione dei lavori assembleari (convocazioni, ordini del giorno, etc.) o all'esterno (dichiarazioni, etc.).
La pronuncia è rilevante anche per altri motivi.
In primo luogo, la decisione riepiloga anche il tema dell'efficacia del provvedimento di revoca, ricondotto al regime dell'art. 134, comma 3 del TUEL, ovvero dal decimo giorno successivo alla pubblicazione. In assenza di una clausola espressa di immediata esecutività, il Consiglio infatti, aveva agito legittimamente, dopo la votazione della delibera di revoca, nell'officiare il Presidente revocato a convocare la riunione dei capigruppo ed il Consiglio.
In secondo luogo, la pronuncia ritorna anche sul tema dell'iniziativa per la revoca del Presidente. Il Consiglio di Stato ritiene che la convocazione della seduta da parte del Vice Presidente (previa richiesta effettuata dal Sindaco e da un numero congruo di consiglieri secondo le disposizioni statutarie e regolamentari), in caso

[24] In tal senso, ancora T.A.R. Puglia, Lecce, n. 528 del 20 febbraio 2014.
[25] Cons.Stato, V, n. 1286 del 2 marzo 2018.
[26] Il riferimento è, ancora una volta, a Cons. Stato, V, n. 5605 del 26 novembre 2013.

di non sicura configurabilità *strictu sensu* del presupposto dell'assenza o dell'impedimento del Presidente, configurerebbe un'ipotesi di vizio formale, con la conseguente applicabilità del regime di non annullabilità degli *atti vincolati* ai sensi del secondo comma dell'art. 21octies della legge n. 241 del 7 agosto 1990.

Tornando all'oggetto principale della decisione, si deve preliminarmente ricordare che sulla portata delle interdittive antimafia, proprio di recente ha avuto occasione di pronunciarsi l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato[27]. L'interdittiva antimafia costituisce una misura amministrativa preventiva che «*si pone in funzione di tutela sia dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, riconosciuti dall'art. 97 Cost., sia dello svolgimento leale e corretto della concorrenza tra le stesse imprese nel mercato, sia, infine, del corretto utilizzo delle risorse pubbliche*» e prescinde dall'accertamento di singole responsabilità penali. Essa determina una «*particolare forma di incapacità giuridica*» del destinatario[28]: parziale, «*in quanto limitata ai rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione, ed anche nei confronti di questa limitatamente a quelli di natura contrattuale, ovvero intercorrenti con esercizio di poteri provvedimentali, e comunque ai precisi casi espressamente indicati dalla legge*»; tendenzialmente temporanea, «*potendo venire meno per il tramite di un successivo provvedimento dell'autorità amministrativa competente*».

Ancor meglio, si precisa che l'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011 «*circoscrive il perimetro*» del «*carattere "parziale" dell'incapacità*», «*definendo le tipologie di rapporti giuridici*» – e i connessi tipici facoltà e poteri – di cui il destinatario (ed egli solo) perde temporaneamente la titolarità o la capacità di divenirne titolare.

Del resto, è abbastanza copiosa anche la giurisprudenza che ha analizzato i rapporti di parentela in relazione alle interdittive antimafia.

Secondo un primo orientamento, si ritrova così affermato che i rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell'impresa e familiari non rilevino *sic et simpliciter*, bensì qualora «*tale rapporto, per la sua natura, intensità, o per altre caratteristiche concrete, lasci ritenere, per la logica del "più probabile che non", che l'impresa abbia una conduzione collettiva e una regìa familiare*» ovvero che «*le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia…mediante il contatto col proprio congiunto*»[29]. Quindi, «*il mero rapporto di parentela*» «*di per sé non basta a dare conto del tentativo di infiltrazione (non potendosi presumere in modo automatico il condizionamento dell'impresa), ma occorre che l'informativa antimafia indichi (oltre al rapporto di parentela) anche ulteriori elementi dai quali si possano ragionevolmente dedurre possibili collegamenti tra i soggetti*».

I rapporti parentali così vengono qualificati «*premessa minore*» del sillogismo, da associare, per verificare l'influenza criminale e il fondamento della misura per destinatario, alla «*premessa maggiore*» della effettiva «*intensità del vincolo*» e le reali frequentazioni. Insomma, devono

[27] Cons.Stato, Ad.Plen., n.3 del 6 aprile2018. Sulle informative antimafia, con particolare riguardo la tema del contensto ambientale e dei rapporti di parentela, cfr., *ex multis*, F. LACAVA, *Le informative antimafia come strumento per la legalità e la trasparenza: presupposti, discrezionalità amministrativa e sindacato del g.a.*, in questa rivista, 7-9, 2015, p.6; S. SORRENTINO, *L'informativa antimafia e la rilevanza del contesto ambientale* (Nota a Cons. Stato sez. III 22 luglio 2015, n. 3636), in *Munus*, 3, 2015, p. 717; A. MEZZOTERO – S.P. PUTRINO GALLO, *Il sistema delle informative antimafia nei recenti arresti giurisprudenziali*, in *Rass.avv.Stato*, 2, 2017, p. 225.

[28] Ovvero, la «*insuscettività del soggetto (persona fisica o giuridica) che di esso è destinatario ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinino (sul proprio cd. lato esterno) rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione*», a conclusione di un procedimento tipico.

[29] Sui rapporti di parentela e le interdittive antimafia, *ex multis*, cfr. MEZZOTERO – PUTRINO GALLO, *op.cit.*, p. 236. Cfr. , inoltre, Cons. Stato, III, n. 1743 del 2016; Cons.Stato, III, n. 1624 del 15 febbraio 2018.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

sorreggere la valutazione a fondamento dell'interdittiva "congiuntamente" sia «*gli elementi indiziari*» sia quelli «*sintomatici (parentali e di frequentazioni) indicati nel provvedimento*»[30].

Secondo un diverso orientamento, data la natura di misura preventiva dell'interdittiva, potendo fondarsi su fatti e vicende aventi un «*valore sintomatico e indiziario*», hanno rilevanza sia «circostanze obiettive» nella ricostruzione dei reali rapporti parentali, sia valutazioni generali "presuntive" «*ben potendo l'Amministrazione evidenziare come sia stata accertata l'esistenza – su un'area più o meno estesa – del controllo di una "famiglia" e del sostanziale coinvolgimento dei suoi componenti*», per cui le condotte individuali possono assumere valore «*anche al di là e persino contro la volontà del singolo*»[31].

In questo quadro così delineato, il Consiglio di Stato ribadisce il ruolo della fonte statutaria e del regolamento di organizzazione del Consiglio comunale nell'integrazione della normativa statale sui presupposti della revoca e l'individuazione dei "motivi istituzionali": nel caso di specie, la fonte statutaria e regolamentare espressamente elencavano i presupposti della revoca nelle "gravi" violazioni di legge, dello statuto e del regolamento e escludevano "elementi incidenti sul rapporto fiduciario".

Proprio da questa conferma delle fonti locali di integrazione dei presupposti della revoca, la necessità di distinguere i motivi "politici" da quelli "istituzionali": riportando ai secondi, e non ai primi, la fattispecie in esame e sussumendola come "perdita di "neutralità politica".

Da qui poi, ed è forse la parte della pronuncia che desta maggiori perplessità per lo schema ricostruttivo, il nesso stabilito tra la fattispecie oggettiva priva di connessione con l'attività del titolare della carica di Presidente (l'interdittiva verso società di congiunti aggiudicataria nello stesso Comune), con il conseguente "danno" all'immagine dell'amministrazione, e, infine, di entrambe come causa di "perdita di neutralità politica".

Attorno a questo concetto di "neutralità politica" del Presidente, come si è cercato di sottolineare, si coagulano molte problematiche, che riportano ai fondamenti del sistema dell'autonomia comunale.

È altrettanto vero che l'autonomia comunale come capacità di governo del territorio e sviluppo della coesione sociale, è particolarmente minacciata, nelle regioni del Sud, dalle infiltrazioni della criminalità organizzata e dai fenomeni corruttivi.

Si può auspicare, tuttavia, che, nella ricerca delle soluzioni di prevenzione e contrasto più efficaci, si ritrovi il corretto equilibrio dei valori fondamentali del sistema.

[30] Cfr. Cons.Stato, III, n. 2590 del 25 maggio 2017 e n. 3496 del 8 marzo 2018.

[31] In tal senso, cfr. ancora Cons.Stato, III, n. 1624 del 15 febbraio 2018; Cons.Stato, III, n. 2231 del 5 aprile 2018; .