



**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 il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 7795 del 2020, proposto da Alberico Boccolini, rappresentato e difeso dall'avvocato Caterina Santoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Iolanda Grossi Bianchi in Roma, via Sabotino n. 12 Int. 10;

***contro***

Comune di Monterosi, in persona del Sindaco, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Valentina Di Benedetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Porta Pinciana 6;

***nei confronti***

Tatiana De Masi, rappresentata e difesa dall'avvocato Valentina Di Benedetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Porta Pinciana 6;

***per l'annullamento***

- previa sospensione dell'efficacia ed ogni altra misura cautelare –  
delle deliberazioni del Consiglio Comunale del giorno 25.06.2020, con particolare riferimento a quanto deciso circa i punti all'ordine del giorno nn. 3 (mozione di sfiducia del Presidente del Consiglio Comunale) e 7 (elezione del Presidente del consiglio comunale), deliberazioni risultanti rispettivamente dai verbali nn. 18 e 22 dello stesso 25.6.2020, e di ogni atto presupposto e consequenziale o, comunque, connesso con quello impugnato, ivi comprese, per quanto occorrer possa, le deliberazioni del 4.5.2020 e del giorno 11.6.2020 concernenti la modifica del Regolamento sul funzionamento del Consiglio Comunale,  
nonché  
per la condanna al risarcimento, in forma specifica o, in subordine, per equivalente, del danno ingiusto subito dal ricorrente per effetto dei provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Monterosi e di Tatiana De Masi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 tenutasi in modalità di collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del DL n. 137/2020, il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. in ordine alla regolarità e completezza del contraddittorio e dell'istruttoria ai fini della decisione della causa nel merito, con sentenza in forma semplificata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Nell'odierno giudizio, il ricorrente, consigliere comunale del Comune di Monterosi, eletto Presidente del Consiglio Comunale in data 13.6.2019, agisce per

l'annullamento degli atti meglio elencati in epigrafe con i quali il Consiglio Comunale, previa opportuna modifica del Regolamento sul funzionamento del Consiglio Comunale, lo ha dichiarato decaduto dalla carica.

Afferma che tale decisione è scaturita da una questione di ordine politico, riconducibile a dissensi con la maggioranza (nell'ambito della quale era stato eletto).

Più precisamente, allega di avere espresso un voto contrario all'approvazione delle aliquote IMU nella seduta consiliare del 20.4.2020 (la proposta di deliberazione veniva comunque approvata con 7 voti a favore); nella medesima seduta, si era astenuto sul punto relativo all'approvazione del bilancio di previsione 2020/2022 e del Documento unico di programmazione semplificato (DUPS) 2020/2022 (anche in tal caso, le relative proposte venivano approvate con 7 voti favorevoli).

Per quella che il ricorrente descrive come una sanzione "politica", il Sindaco revocava al ricorrente deleghe in precedenza assegnategli (decreti del Sindaco nn. 2 e 3 del 24.4.2020) imputandogli di "aver messo a repentaglio la caduta dell'esecutivo" (con conseguente venir meno "del rapporto di fiducia" con il Sindaco). Con ulteriori atti, l'Amministrazione provvedeva poi a modificare il Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale del 16.3.2005 (che, fino ad allora, nel limitarsi a rinviare circa la disciplina del Presidente del consiglio comunale alla legge, non disciplinava né la revoca, né la decadenza, né la possibilità di una mozione di sfiducia).

A tale scopo, in una prima seduta consiliare (convocata per il 4.5.2020), veniva introdotto all'art. 7 il comma 7 bis (rubricato "*Mozione di sfiducia al Presidente del Consiglio Comunale*"), a norma del quale "*Può essere proposta motivata mozione di sfiducia nei confronti del presidente, sottoscritta da almeno 5 dei consiglieri assegnati senza computare a tal fine il Sindaco, ed inviata dai Consiglieri proponenti al Presidente del Consiglio Comunale ed al Segretario Comunale. Il Presidente del Consiglio trasmette la mozione di sfiducia al Segretario Generale che provvede all'immediato deposito nelle forme prescritte. La mozione di sfiducia*

*è sottoposta a Consiglio ed approvata a maggioranza assoluta dei componenti assegnati entro 20 giorni”.*

Nella medesima data, veniva presentata formalmente da 8 consiglieri una mozione di sfiducia contro il Presidente Boccolini, motivata come segue:

*“...considerato che il Presidente del Consiglio Comunale di Monterosi signor Alberico Boccolini, non assolvendo in pieno ai principi contenuti nella premessa e sanciti dal t.u.e.l. e dallo Statuto Comunale, ha rinunciato al suo ruolo di imparzialità al di sopra delle parti e degli schieramenti politici. Difatti in contrasto con la maggioranza che lo aveva eletto nel Consiglio comunale del 20.4.2020 con voto contrario all’adeguamento dell’Imu per le seconde case e di conseguenza con l’astensione del voto per il bilancio di previsione 2020/2022, è venuto meno al suo ruolo di imparzialità e di responsabilità venendosi a creare così la mancanza del rapporto di fiducia con il Sindaco e l’Amministrazione comunale”; inoltre: ““ritenuto quanto sopra, il comportamento dell’attuale Presidente del Consiglio, non conforme ai compiti istituzionali che è chiamato ad assolvere in qualità di garante dell’assemblea consiliare, con l’astensione ed il pericolo di una reiterazione del comportamento che comporterebbe di mettere in pericolo la stabilità dell’esecutivo, mettendo a repentaglio l’azione amministrativa e di servizio a favore della cittadinanza...”; per concludere: “tutto ciò premesso chiedono la convocazione del consiglio comunale in seduta straordinaria onde procedere alla votazione per appello nominale della su estesa mozione di sfiducia ai sensi dell’art. 7 bis del vigente regolamento per il funzionamento del consiglio comunale che formalmente presentano”.*

Il Presidente odierno ricorrente convocava allora il Consiglio per il 12.5.2020, inserendo all’ordine del giorno (punto 2) la mozione di sfiducia ai sensi del nuovo art. 7 bis (*rectius* comma 7 bis dell’art. 7) ed, al punto 4, l’elezione del nuovo Presidente.

Tuttavia, la proposta risultava difforme sia dalla mozione di sfiducia di cui sopra,

sia dall'art. 7 (comma 7 bis) del Regolamento, in quanto era orientata ad *“esprimere, per quanto ampiamente esposto nell'atto: 1- La propria sfiducia nei confronti dell'attuale Presidente del Consiglio e la sua immediata decadenza in conformità a quanto stabilito dall'art. 7 bis del regolamento per il funzionamento del consiglio comunale...”*.

Precisa il ricorrente che, così redatta, la proposta richiamava un istituto (la decadenza) e prevedeva un automatismo (immediata decadenza) che né la mozione originaria, né lo statuto, né il regolamento (pur come modificato), contemplavano.

Come risulterebbe da una registrazione audio effettuata con il telefonino che il ricorrente chiede di essere autorizzato a depositare (anche per dimostrare come la verbalizzazione della seduta consiliare sia stata mancante di alcuni importanti avvenimenti o li rappresenterebbe in maniera errata), nella seduta consiliare del 12 maggio il Presidente poneva una questione pregiudiziale tesa a chiarire la suddetta difformità della proposta di delibera in ordine alla *“immediata decadenza”*, rappresentando la necessità di emendare la proposta, togliendo le parole *“e l'immediata decadenza”*, in maniera da renderla conforme alla mozione presentata ed all'art. 7 bis: in tal caso non avrebbe avuto difficoltà ad aprire la discussione di merito sul punto n. 2 dell'o.d.g., cosa che non poteva avvenire, tuttavia, se non si fosse risolta la questione pregiudiziale.

Il ricorrente precisa di aver tentato più volte di chiarire il senso e lo scopo della propria pregiudiziale (rendere la proposta conforme al regolamento ed alla mozione originaria, così da metterla in discussione), proponendo anche di sospendere la seduta per dieci minuti così da poter meglio approfondire la questione. Di tali intendimenti il verbale non avrebbe reso la necessaria descrizione, limitandosi a riportare che il Presidente avrebbe eccepito la difformità della proposta dalla normativa senza altre precisazioni (il Segretario Comunale non avrebbe riportato nel verbale delle dichiarazioni che lo stesso Presidente gli avrebbe dettato affinché fossero annotate) e concludendo come segue: *““il Presidente del consiglio comunale Boccolini Alberico, senza mettere a discussione la proposta n. 10 del*

*4.5.2020 e senza nessuna votazione in merito alla pregiudiziale aperta, ritira in modo unilaterale il punto 2 all'ordine del giorno e il punto 4 all'ordine del giorno che a suo parere non aveva senso discutere”.*

Dal verbale non risulterebbe neppure che il Presidente avrebbe richiesto il parere del Segretario Comunale (ai sensi dell'art. 55 del Regolamento sul funzionamento del Consiglio), né tantomeno il parere dello stesso Segretario.

Il ricorrente prosegue ad esporre di avere, successivamente, richiesto al Segretario la rettifica dei verbali nel frattempo predisposti (nota del 21.05.2020) rappresentando che non avrebbe altrimenti potuto sottoscrivere nulla, per le difformità rilevate (come succintamente sopra indicate).

Il Segretario replicava confermando le proprie verbalizzazioni; la nota di replica veniva inviata anche in Prefettura, così che il ricorrente si vedeva costretto a riscontrare una richiesta di chiarimenti del Prefetto (3.6.2020), al quale forniva una completa ricostruzione della vicenda (8.6.2020) tanto che quest'ultimo rivolgeva una missiva al Sindaco, al Segretario Comunale ed allo stesso Presidente del Consiglio Comunale nella quale rammentava il ruolo di tale figura come strumentale al corretto funzionamento del Consiglio e quindi rimuovibile solo per violazione dei doveri istituzionali o per il venir meno del ruolo *super partes* di neutralità politica.

Seguiva una nuova convocazione del Consiglio Comunale per la seduta dell'11.06.2020 verbale nr. 16, nella quale si modificava ulteriormente il Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale inserendo l'art. 6 bis, rubricato “Durata delle funzioni e cessazione della carica del Presidente del Consiglio Comunale”, a norma del quale (per quel che qui rileva) “...comma 3 “*Il Presidente può essere revocato prima della scadenza del mandato, a seguito di approvazione di mozione di sfiducia ai sensi dell'art. 7-bis del presente regolamento, per violazione di legge, dello Statuto comunale e del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale o per comportamenti pregiudizievoli per la*

*funzionalità ed efficacia dei lavori del Consiglio o lesivi del buon andamento o prestigio dello stesso. La mozione è presentata ai sensi dell'art. 7-bis del presente regolamento e l'approvazione della stessa comporta la revoca del Presidente con conseguente decadenza da tutti i poteri. La revoca ha effetto immediato all'approvazione della mozione di sfiducia e fino a quando non è nominato un nuovo Presidente, nella stessa seduta consiliare ovvero in altra successiva, comunque entro e non oltre 30 giorni dalla revoca, le funzioni sono esercitate dal Sindaco”.*

Il 17 giugno 2020, veniva protocollata una nuova mozione di sfiducia nella quale si addebitava al Presidente, quali ragioni determinanti il venir meno del ruolo di imparzialità:

il voto sfavorevole all'aumento IMU e l'astensione sul bilancio di previsione (20.04.2020);

avere espresso tramite stampa e canali sociali durissimi attacchi, non solo politici, e giudizi su tutta l'amministrazione comunale;

aver sollevato una questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 53 del Regolamento senza permettere la discussione ed il voto sulla stessa e senza aver consentito ai consiglieri di votare su una mozione dagli stessi promossa;

aver messo in atto una campagna mediatica denigratoria con rischio per la stabilità dell'esecutivo.

Il ricorrente precisa che la “campagna mediatica” non sussisterebbe non essendo mai stata offerta alcuna prova in proposito; egli non usa “social network” per finalità connesse alla politica; nella stampa on line risulta un solo articolo su una testata locale, del 27.4.2020 che sembrerebbe attribuire non solo al ricorrente ma anche ad altri due consiglieri affermazioni che terzi avrebbero trasmesso alla redazione mediante un file di testo privo di firme che il ricorrente in ogni caso disconosce.

In occasione del Consiglio Comunale del 25.6.2020, il ricorrente leggeva un suo scritto, allegato al verbale, nel quale esponeva i motivi della infondatezza della

nuova mozione di sfiducia, contestandola punto per punto. Ciò malgrado il Consiglio, coll'astensione dal voto dello stesso Boccolini, deliberava di esprimere la propria sfiducia verso il Presidente sancendone la revoca con immediata decadenza.

La deliberazione ripropone le motivazioni della mozione di sfiducia del 17.6.2020 sopra esposte senza confutare le ragioni addotte dal ricorrente. Alla fine dello stesso Consiglio Comunale, essendo cessato dalla carica il Boccolini, era eletta quale neo-presidente la signora De Masi.

Avverso gli atti impugnati deduce:

- I) violazione di legge, in particolare degli artt. 38 e 39 T.U.E.L. nonché degli artt. 6, 6-bis e 7 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale; violazione dei principi circa la revocabilità del Presidente del Consiglio Comunale;
- II) motivazione del tutto insufficiente;
- III) eccesso di potere sotto diversi profili.

Chiede il risarcimento del danno ingiusto, conseguente alla privazione della qualifica di Presidente del Consiglio Comunale che è lesiva dell'immagine del ricorrente, che espone al discredito dell'opinione pubblica (come già riconosciuto in giurisprudenza, cfr. ( T.A.R. Sicilia – Catania, I Sezione, 3 maggio 2007, n. 765), da liquidarsi in via equitativa.

In via istruttoria chiede ammettersi prova per testi sui capitoli meglio articolati in ricorso, nonché autorizzarsi il deposito del file audio, previo termine per proporre querela di falso avverso la verbalizzazione della seduta del 12.5.2020.

Si è costituito il Comune intimato che resiste al ricorso del quale chiede il rigetto.

Espone di avere una popolazione inferiore a 15.000 abitanti, ragion per cui ha previsto nel proprio Statuto un presidente del Consiglio Comunale; il funzionamento di quest'ultimo organo è disciplinato nel dettaglio da un apposito regolamento. Il ricorrente veniva eletto nella maggioranza e veniva da questa designato quale Presidente del consiglio comunale con deleghe varie. Il ricorrente



votava contro l'adeguamento dell'IMU e si asteneva dall'approvazione del bilancio comunale, nonostante che tale adempimento avesse evitato il commissariamento del Comune; voto che avrebbe messo oggettivamente in difficoltà l'operato dell'organo consiliare in un momento fondamentale, rendendo difficile comprendere il processo politico interno al Comune; dopo pochi giorni, tale comportamento veniva riportato dalla stampa locale con articoli nei quali il ricorrente, in aperta critica e con attacchi personali all'operato del Sindaco, vantava il non aver votato l'aumento dell'IMU e l'essersi astenuto dalla votazione; articoli e dichiarazioni che il ricorrente non avrebbe mai smentito.

Quanto alla seduta del 12.5.2020, l'assenza di imparzialità tale da non garantire il corretto funzionamento dell'Organo emerge ora dalle seguenti circostanze:

- dopo aver sollevato la questione pregiudiziale il Presidente avrebbe dovuto permettere che il Consiglio, si esprimesse attraverso il voto su tale questione, tuttavia non ha mai aperto la votazione, sicché anche se non c'è stata alcuna discussione sul punto, la questione andava messa ai voti;
- il Presidente ritirava arbitrariamente i punti 2 e 4 dell'ordine del giorno, impedendo la votazione sulla mozione di sfiducia presentata dai Consiglieri; le immediate conseguenze rispetto a questo comportamento del Presidente erano l'impedimento a che il Consiglio Comunale votasse sulla questione pregiudiziale sollevata proprio dal Presidente; nonostante le ripetute richieste, la mozione presentata dai Consiglieri non poteva essere votata perché arbitrariamente ritirata dall'ordine del giorno per asserita contrarietà a norme di legge in quanto *'la proposta, così come presentata non è a suo parere conforme alla mozione di sfiducia e all'art. 7 bis'*.

Nelle more, con nota del 21.5.2020 (doc. 8), il Presidente del Consiglio Comunale richiedeva la "*Rettifica verbali di deliberazione del Consiglio Comunale n.10, 11, e 13 del 12 maggio 2020*" ritenendo di *"eccepire la mancata corrispondenza dei verbali al reale svolgimento della discussione e ne chiedo pertanto una rettifica, avvertendo che non saranno da me sottoscritti fino a quando non verranno*

*adeguatamente rettificati*". Il Regolamento sul funzionamento del Consiglio prevede analiticamente la procedura da seguire al fine di procedere alla integrazione e/o rettifica del verbale.

Quindi l'aver rifiutato *tout court* di firmare i verbali se prima gli stessi non fossero stati rettificati o modificati, in palese contrasto con quanto previsto dal Regolamento, dimostrerebbe inequivocabilmente il venir meno della garanzia che il Sig. Boccolini assicuri il corretto esercizio delle funzioni allo stesso attribuite.

Precisa la difesa dell'Ente che i verbali sono stati poi approvati e sottoscritti con delibera n. 15 del 11.6.2020 previa votazione, in conformità all'art. 57 del Regolamento, sulla richiesta del Sig. Boccolini di modificarne il testo, che veniva respinta con 10 voti contrari e solo 3 favorevoli.

In ordine alla seconda mozione di sfiducia, il ricorrente presentava una propria memoria, dalla quale emergeva che in occasione della seduta del 12.05.2020, il suo comportamento, in palese conflitto di interessi, nel decidere arbitrariamente di ritirare il voto sulla mozione di sfiducia a suo carico, troverebbe *"ragione nella necessità che ho avvertito, in qualità di presidente di tutelare l'azione di tutti i consiglieri ed impedire che il CC venisse chiamato ad esprimersi su proposte di delibera con contenuto illecito ed impossibile"*.

Sulla base di tali premesse di fatto, l'Ente replica alle censure dedotte, sostenendo che la presentazione della mozione e la successiva approvazione della stessa, con conseguente dichiarazione di decadenza del Presidente sono state corrette, avendo il ricorrente fatto venir meno il proprio ruolo di garante del funzionamento corretto del Consiglio; sul punto, la difesa dell'Ente si sofferma analiticamente sui presupposti allegati a fondamento della mozione.

Si è costituita anche la sig.ra Tatiana De Masi che resiste al ricorso del quale chiede il rigetto.

Nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2020, tenutasi in modalità di collegamento da remoto, ai sensi dell'art. del DL n.137/2020 e del DL n.28/2020, la

causa, chiamata per l'esame della domanda cautelare proposta nei motivi aggiunti, è stata trattenuta in decisione per essere risolta nel merito, con sentenza in forma semplificata.

I) Le parti controvertono in ordine alla legittimità della sfiducia approvata dal Consiglio Comunale e della conseguente revoca del ricorrente dal ruolo di Presidente dell'organo.

Preliminarmente deve rilevarsi che non v'è luogo a disporre i mezzi istruttori richiesti dal ricorrente, essendo sufficienti, ai fini del decidere, i documenti depositati ed i fatti comunque non contestati tra le parti.

II) Secondo la pacifica giurisprudenza, nell'Ordinamento degli Enti Locali il Presidente del Consiglio Comunale è organo di garanzia, preposto a tutelare l'ordinato svolgimento dei lavori dell'Assemblea e la corretta dinamica del dibattito consiliare, con particolare riguardo alla dialettica tra maggioranza e minoranza, che pertanto lo qualifica come un organo *super partes*.

Proprio per presidiare l'effettività e la pienezza nell'assolvimento di tale delicato ruolo, una volta eletto, il Presidente del Consiglio Comunale è sottratto al mero rapporto fiduciario con l'Assemblea elettiva, con la conseguenza che non può essere revocato per una valutazione di ordine politico, ma solo per ragioni legate alla violazione del ruolo di neutralità che egli è chiamato a garantire (cfr. TAR Bari, I, 11 gennaio 2019, nr. 38; TAR Lecce, 20 febbraio 2014, nr. 528; Consiglio di Stato, 26 novembre 2013, nr. 5605).

Per come tradizionalmente affermato (TAR Catania, I, 20 aprile 2007, nr. 696), 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; tale bilanciamento dei poteri *“ciascuno dotato di propria dignità rappresentativa del corpus elettorale, è ancora più importante proprio per la ..collocazione dell'Ente locale nel sistema delle Autonomie e per la soppressione dei controlli sugli atti, che hanno aumentato la responsabilità amministrativa e di conduzione dell'Ente locale degli organi di*

*governo e di indirizzo, correlativamente accentuando anche il ruolo della minoranza/opposizione consiliare (che nei sistemi democratici è tradizionalmente investita di una funzione e di una responsabilità di controllo)”; con conseguente rafforzamento dell’istituto della inamovibilità per ragioni politiche del Presidente del Consiglio, fondata su principi ritenuti validi in presenza dell’identico quadro normativo sostanziale, dopo la riforma del titolo V.*

Laddove si riconoscesse la possibilità di una revoca o di una sfiducia di tipo “politico” del Presidente, quest’ultimo *“non potrebbe che essere soggetto alla maggioranza, con grave vulnus delle sue funzioni di "regolatore" dei lavori dell’Assemblea, quindi di tutela di tutti i suoi componenti, sia di maggioranza che di minoranza”* (cfr. TAR Catania, I, 15 febbraio 2007 nr. 283).

III) In ordine all’ampiezza del sindacato del giudice amministrativo con riferimento a tale fattispecie, si è di recente affermato che quest’ultimo per un verso, non può prescindere da fatti specifici inerenti il concreto svolgimento della carica e dalla conseguente valutazione che i componenti dell’organo traggono da tali fatti in ordine alla persistente sussistenza dei requisiti che avevano determinato l’originaria investitura e, per altro verso, è necessariamente circoscritto all’apprezzamento della congruenza di tali fatti rispetto allo svolgimento della funzione, apprezzamento che si sostanzia necessariamente in una verifica estrinseca imperniata sulla sussistenza dei fatti, sulla non arbitrarietà e plausibilità della valutazione compiute dall’organo consiliare, pena altrimenti lo sconfinamento del sindacato giurisdizionale nell’ambito del potere esecutivo (Consiglio di Stato sez. V, 05/06/2017, n.2678); orientamento che il Collegio condivide, ma con l’importante precisazione che la “verifica estrinseca” deve pur sempre riferirsi all’assetto di interessi concretamente disimpegnato dalla delibera di revoca oggetto di gravame, dovendosi rifuggire da formalismi astratti a pena di un inammissibile vuoto di tutela.

IV) Anche tenendo conto dei limiti appena richiamati, nella fattispecie odierna, la

puntuale ricostruzione dei fatti accaduti (comune ad entrambe le parti, salvo quanto si rileverà in ordine alla seduta consiliare del 22.05.2020, sulla quale si tornerà a seguire) induce a ritenere che, per una parte, i rilievi sollevati a carico del ricorrente da parte del Consiglio Comunale sono insussistenti in fatto (non essendo dimostrata la pretesa “campagna mediatica” contro l’Amministrazione); per altra parte, non sono espressivi di alcuna violazione dei doveri inerenti lo svolgimento della funzione di indirizzo e di governo del funzionamento dell’organo, vertendosi in ordine a scelte inerenti il libero esercizio del mandato elettorale (con riferimento alla votazione sul bilancio e sull’aumento delle tariffe IMU e sulle connesse critiche espresse in un’unica occasione in sede giornalistica), oppure a problematiche interpretative del Regolamento sul funzionamento del Consiglio che non eccedono il perimetro istituzionale dei compiti del Presidente del Consiglio Comunale (con riferimento alla questione della mancata sottoposizione della questione pregiudiziale nel corso della seduta del 22.05.2020, punto “c” della mozione).

IV a) Sul punto deve rilevarsi, preliminarmente, che – per come argomentata la motivazione della revoca oggetto di gravame - non è privo di rilievo il rapporto tra il contenuto della prima mozione e quello della seconda mozione di sfiducia, nonché la circostanza che queste ultime si siano accompagnate ad una modifica “ad hoc” del Regolamento per consentire la loro proposizione (modifica sulla quale, peraltro, si sono resi necessari due diversi interventi) in stretta successione dopo la votazione sulla manovra di bilancio del 22.04.2020.

IV b) Nel caso in esame, sulla base della successione storica degli avvenimenti e del susseguirsi delle mozioni presentate (aventi il medesimo fine, ma con motivazioni costituite da un nucleo comune, successivamente ampliato), risulta corretta la tesi di fondo del ricorrente, secondo il quale la revoca dal ruolo di Presidente del Consiglio è scaturita da una rottura del rapporto fiduciario con la maggioranza per motivi di tipo essenzialmente politico.

Invero, nella valutazione dei motivi della revoca, emerge con evidente rilievo la centralità del motivo costituito dall’aver il ricorrente votato in dissenso rispetto

alla maggioranza sulla proposta di bilancio e di aumento delle aliquote IMU: si tratta del rilievo comune alle due mozioni presentate, essendo stato posto a base (già) della prima mozione (che era scaturita solo da tale evento). La essenzialità dell'addebito è rivelata anche dalla circostanza storica del ritiro delle deleghe in precedenza conferite allo stesso ricorrente, motivata proprio dal venir meno dell'identità di orientamento politico a seguito di detta votazione.

Appare del tutto evidente, anche secondo la più comune esperienza, che non si tratta di un episodio espressivo di violazione dei doveri istituzionali del Presidente del Consiglio Comunale, posto che l'espressione del voto è frutto del libero convincimento del componente dell'organo, che non è legato ad alcun vincolo di mandato alla parte che lo ha espresso (cfr. art.24 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale).

Ne deriva che ai fini di una corretta dinamica dello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, il Presidente del Consiglio Comunale non può essere revocato per aver votato su di una proposta di deliberazione (ancorchè attinente all'atto fondamentale della gestione dell'Ente, ovvero all'approvazione del bilancio e della manovra tariffaria connessa), in maniera difforme dall'orientamento (politico) della maggioranza proponente la deliberazione.

Le seguenti ulteriori ragioni della delibera impugnata sono poi parimenti insufficienti, sia singolarmente considerate, che valutate nell'insieme.

IV b.1) Quanto al primo rilievo posto a base della mozione di sfiducia (ovvero l'aver il ricorrente posto in essere una "campagna mediatica" contro l'Amministrazione) non sono stati prodotti in giudizio elementi di fatto atti a comprovarne l'esistenza; rimane privo di contestazione specifica l'argomento difensivo del ricorrente che evidenzia di non utilizzare i "social" per comunicazioni pubbliche di tipo politico (trattandosi di un argomento negativo, avrebbe dovuto la parte resistente dimostrare i relativi profili con opportuni mezzi di prova).

IV b.2) Quanto al profilo connesso, costituito dall'aver espresso il ricorrente severe

critiche alla maggioranza, rileva il Collegio che è prodotto in giudizio solo un articolo “on line” (doc. nr. 14 allegato alla memoria dell’Ente), nel quale viene riportata una posizione critica (non solo) del ricorrente (ma anche di altri due consiglieri); ancorchè contestata la genuinità delle affermazioni e la loro riferibilità alla persona del ricorrente (che disconosce di averle esternate, con argomenti che, in verità, avrebbero richiesto un più accurato impegno difensivo, considerato che laddove l’invio del documento in formato testo non fosse effettivamente avvenuto nella consapevolezza e con il consenso dello stesso ricorrente, quest’ultimo avrebbe dovuto porre in essere una contestazione formale dell’abuso del suo nome), la natura isolata dell’articolo, la mancata dimostrazione di quale sia stata l’effettiva diffusione del quotidiano on line nello specifico (la copia prodotta reca in calce l’indicazione che l’articolo è stato condiviso tramite “*tweet*” solo 4 volte), rendono tale accadimento del tutto non idoneo a denotare una violazione dei doveri del Presidente del Consiglio Comunale, sia perché si tratta di un fatto esterno alla gestione delle sedute consiliari, sia considerando il tenore delle dichiarazioni che non eccede i normali toni di una dialettica politica interna (ancorchè accesa).

V) Un’analisi parzialmente diversa va svolta, invece, per l’ultimo rilievo ancora da esaminarsi, ovvero il ritiro delle proposte dei punti 2 e 4 dell’o.d.g. della seduta del 12.05.2020 (e della correlata questione della redazione dei verbali della seduta).

Invero, in questo caso il comportamento del Presidente dell’Assemblea consiliare non è esente da rilievi di legittimità, in ordine al rispetto del Regolamento; tuttavia, essi non sono tali da giustificare la revoca.

Secondo l’Ente, sarebbe stata arbitraria la scelta del Presidente di ritirare i punti 2 e 4 dell’ordine del giorno impedendo la votazione sulla mozione di sfiducia presentata dai Consiglieri e la stessa votazione sulla questione pregiudiziale; inoltre, il ricorrente avrebbe agito in conflitto d’interessi, posto che la proposta della delibera lo riguardava direttamente.

Secondo il ricorrente, la proposta di delibera, così come presentata non era conforme alla mozione di sfiducia ed all’art. 7 bis che aveva costituito oggetto della

modifica del regolamento.

V.a) Si osserva, preliminarmente, che i rilievi del Presidente (circa la non corrispondenza tra la modifica del regolamento di cui a quest'ultima disposizione e la disciplina degli effetti della mozione) sono stati successivamente recepiti dall'Aula, avendo essa proceduto ad una ulteriore modifica del Regolamento, volta a disciplinare espressamente gli effetti della sfiducia nei termini che si sono illustrati e che coincidono con quanto il Presidente aveva obiettato.

V. b) Ulteriori aspetti critici che ostano a ritenere sussistente la paventata violazione dei doveri istituzionali sono relativi al contesto nel quale si è verificato l'evento ed al rapporto tra la funzione del Presidente del Consiglio Comunale e la direzione dei lavori dell'aula nella seduta di cui si discute.

A tal proposito, deve rilevarsi, preliminarmente, che non v'è luogo ad ammettere il deposito della registrazione audio della seduta consiliare del 12.05.2020, avendo riguardo alla testimonianza offerta dalla produzione documentale costituita dalla corrispondenza con il Prefetto (vedasi allegati subb 16 e 17 al ricorso) ed alla circostanza che, a tacere di ogni rilievo in ordine alla ritualità di tale mezzo di prova (questione sulla quale andrebbe svolto un adeguato approfondimento), non è controverso tra le parti il punto dirimente della fattispecie, ovvero che il Presidente odierno ricorrente ha ritirato i punti all'ordine del giorno in quanto ritenuti non conformi alle disposizioni di regolamento ed alla mozione che era stata originariamente adottata a fondamento della proposta stessa.

V. c) In linea di principio, pur nel silenzio del Regolamento sul punto e tenuto conto in ogni caso che il Consiglio stesso è chiamato a deliberare (anche) sulla legittimità delle proposte di delibera che gli sono sottoposte, deve ritenersi che la funzione di garanzia del Presidente del Consiglio includa una responsabilità di verifica preliminare sia pure estrinseca – e da esercitarsi motivatamente, ovvero non arbitrariamente – della non manifesta illegittimità delle proposte per ragioni riconducibili a gravi vizi (come la manifesta contrarietà all'ordine pubblico,



impossibilità o illiceità dell'oggetto e simili), essendo tale riscontro funzionale all'ordinato e proficuo svolgimento dei lavori consiliari. A tanto induce anche la circostanza che la formulazione dell'ordine del giorno (stando al Regolamento locale) ricade nella responsabilità del Presidente del Consiglio Comunale (cfr. art. 28, 34 e 35 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale), ancorchè egli sia tenuto ad inserire gli argomenti richiesti su richiesta dei Consiglieri che ne hanno titolo (come precisato nello stesso art. 28).

Nel caso di specie, il ritiro della proposta è avvenuto per ragioni riconducibili ad una sua manifesta incoerenza con gli stessi atti che l'avevano generata (modifica del regolamento e presentazione della mozione nella seduta precedente); e non è senza rilievo che la proposta originaria, dopo essere stata ritirata dal Presidente stesso, è stata effettivamente ripresentata previa (nuova) modifica del Regolamento che ha posto rimedio alle incongruenze dapprima rilevate. Ciò implica (senza necessità di ulteriori approfondimenti sulle dinamiche effettive dello svolgimento del dibattito in aula) la conferma della correttezza dei rilievi che avevano indotto l'odierno ricorrente a non sottoporre la proposta a votazione.

VI) In ogni caso, pur ritenendo che, nel caso concreto, non rientrasse nelle facoltà del Presidente del Consiglio Comunale il mero ritiro della proposta (in quanto il Regolamento non gliene attribuisce il potere, come sostiene la difesa dell'Ente, argomentando sulla base dell'art. 53 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale), il comportamento del ricorrente non si presta egualmente a fondarne la revoca, posta l'unicità dell'episodio e la circostanza che in esso è ravvisabile un intento di garanzia.

A tanto induce il rilievo (correttamente formulato in ricorso) che la revoca del Presidente del Consiglio Comunale non ha natura sanzionatoria, con la conseguenza che essa non può essere giustificata dalla mera violazione del regolamento in un'unica occasione.

Dunque, dalla dinamica degli eventi deve ritersi che, secondo ragionevolezza, il comportamento del Presidente del Consiglio comunale non si presti ad essere

censurato per violazione del proprio ruolo istituzionale: proprio tale ruolo poteva soggettivamente giustificare (in presenza di condizioni oggettive e non arbitrarie), un intervento eccezionale come quello effettivamente posto in essere.

VII) Non possiede alcuna valenza, infine, la vicenda relativa alla presunta insufficienza o erroneità della verbalizzazione dei lavori consiliari del 22.05.2020 (così essendo irrilevante ai fini del presente giudizio la presentazione di una querela di falso) poiché tale questione attiene ai rapporti tra organi chiamati a sottoscrivere congiuntamente il verbale: laddove sorga contrasto sul contenuto del documento, ai fini della validità delle deliberazioni consiliari soccorre la votazione sull'approvazione dei verbali delle sedute precedenti, mediante la quale è lo stesso organo titolare della funzione a confermare, o meno, l'estensione del resoconto come predisposto dall'ufficio avente la correlativa responsabilità, ovvero, nel caso di specie, il Segretario Generale (rimane ferma, ovviamente, ogni iniziativa di chi vi abbia interesse, al fine di far valere eventuali difformità tra l'accaduto ed il verbalizzato, all'esito della quale l'organo consiliare, laddove ne sussistano i presupposti, potrà adottare i correlativi adempimenti).

VIII) Deve, comunque, sottolinearsi come solo in un'ottica meramente formale possono esaminarsi partitamente le motivazioni della revoca, così come formulate nella relativa mozione approvata con la delibera oggetto di gravame: invero, nell'assetto di interessi sostanziale che è sotteso agli atti impugnati, le motivazioni suddette risultano avvinte dalla concreta evoluzione dei fatti come storicamente determinatisi e da una matrice unitaria di natura politica, che scaturisce dalla vicenda dell'approvazione del bilancio di previsione e degli aumenti tariffari, rispetto alla quale gli accadimenti ulteriori (con particolare riguardo alla seduta del 12.05.2020), determinatisi in un contesto già segnato da una manifestata tensione, sono meramente ancillari.

IX) Deve quindi ribadirsi che, nell'attuale ordinamento degli Enti Locali, la revoca del Presidente del Consiglio Comunale non può essere che causata dal cattivo

esercizio di tale funzione, tale da comprometterne la neutralità, non potendo essere motivata sulla base di una valutazione fiduciaria di tipo strettamente politico; né può giustificarsi la revoca per effetto di un errore di interpretazione del regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale da parte del relativo Presidente, laddove tale comportamento sia isolato e comunque sussumibile entro un intento di garanzia.

La domanda di annullamento proposta nel ricorso introduttivo va pertanto accolta.

X) Quanto alla domanda di risarcimento del danno, essa è formulata con riferimento al danno da privazione della funzione e dalla conseguente lesione all'immagine (politica) che ne deriva.

Dall'accoglimento della domanda di annullamento consegue il pieno ripristino della situazione giuridica lesa, con la conseguenza che il ricorrente riacquista il proprio ruolo di Presidente del Consiglio Comunale dal giorno in cui la presente sentenza è notificata all'Ente.

Avendo riguardo alla natura necessariamente unitaria e non frazionabile dell'interesse leso (danno all'immagine correlato alla perdita del ruolo in un ridotto contesto di riferimento) ed al minimo lasso di tempo durante il quale si è protratta la privazione delle funzioni, l'effetto ripristinatorio dell'accoglimento della domanda di annullamento, nel caso odierno, è pienamente soddisfacente anche del danno patito, con la conseguenza che (non essendo richiesto il risarcimento per emolumenti non percepiti) non vi è luogo ad accogliere la domanda risarcitoria in rapporto ad ulteriori profili.

XI) Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano in euro 2.000,00 da corrispondersi a carico del Comune resistente in favore del ricorrente e le compensa nei confronti della controinteressata che non ha svolto attività difensiva.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e,

per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune resistente alle spese di lite che liquida in euro 2.000,00, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020, tenutasi in modalità di collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del DL 28 ottobre 2020, n. 137 ed art. 4, comma 1, del Dl 30 aprile 2020, n. 28, conv. in l. 25 giugno 2020, n. 70, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Salvatore Gatto Costantino**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**