



**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 della Campania**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1441 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Teresa Cerchiello, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Costanzo, con il quale elettivamente domicilia in Napoli al viale Gramsci n.16 presso lo studio dell'avv. D'Angiolella;

***contro***

Comune di Grazzanise, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gaetano Antonio Ventre e Riccardo Ventre, con i quali elettivamente domicilia in Roma al viale Parioli n.47/A;

***nei confronti di***

Vito Gravante e Gabriella Parente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Salvatore Piccolo, con il quale elettivamente domicilia in Sparanise alla via Abate Roffredo n.32;

Vaio Marcello, Giuseppe Raimondo, Giovanni Parente, Domenico Zamponi, Benito Palazzo, Angela Simone, Enrico Petrella, Federico Conte, Pasquale Carlino

e Orsolina Petrella, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso principale

1.della deliberazione del Consiglio Comunale n° 9 del 08/02/2017 con la quale è stata approvata la proposta di revoca del Presidente del Consiglio Comunale;

2.della proposta di revoca del Presidente del Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 9 bis dello Statuto Comunale, prot. n° 212 dell'11/01/17, sottoscritta da n° 8 consiglieri comunali;

3.di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso comunque lesivo degli interessi della ricorrente comprese le indagini istruttorie se ed in quanto compiute.

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

4.della deliberazione del Consiglio Comunale di Grazzanise n° 30 del 31/07/2017 con la quale si è proceduti alla elezione del Presidente e del Vice Presidente del Consiglio Comunale di Grazzanise;

5.di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso comunque lesivo degli interessi della ricorrente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Vito Gravante, di Gabriella Parente e del Comune di Grazzanise;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Giudice relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2017 la dott.ssa Ida Raiola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Con ricorso notificato in data 07/04/2017 e depositato in data 13/04/2017, la

ricorrente premetteva in fatto:

-di essere stata eletta Presidente del Consiglio Comunale di Grazzanise, con delibera comunale n.4 del 12/06/15;

-che in data 11/01/17, con nota protocollo n.212, veniva richiesto che fosse messa all'ordine del giorno del Consiglio, la mozione presentata da parte di n.8 consiglieri comunali di maggioranza, tra cui il Sindaco, per la revoca del Presidente del Consiglio Comunale, in quanto gli stessi riscontravano il venir meno della cd. "fiducia politica" a causa di gravi e reiterati comportamenti pregiudizievoli per la funzionalità ed efficacia dei lavori del Consiglio tenuti dal Presidente, ed in particolare, con riguardo alla mancata convocazione da parte della ricorrente del Consiglio comunale su richiesta di 1/5 dei Consiglieri;

-che, in data 08/02/17, il Consiglio Comunale, con delibera n.9, aveva approvato la revoca del Presidente del Consiglio Comunale, con la votazione di n.8 favorevoli, n.1 contrari e n.4 astenuti su n.13 presenti.

Tutto ciò premesso la ricorrente impugnava gli atti indicati ai nn.1,2 e 3 dell'epigrafe per i seguenti motivi di diritto:

I.Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 bis dello Statuto comunale del Comune di Grazzanise - Violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 42 del D.Lgs. 267/00 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per errore sui presupposti, assoluto difetto di motivazione, illogicità manifesta e travisamento dei fatti e sviamento di potere in quanto la delibera di revoca non sarebbe stata supportata da alcuna istruttoria di verifica della sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 9 bis dello Statuto Comunale, quali i gravi e comprovati motivi;

II.Stessa censura sub I) sotto diverso profilo in quanto le condotte addebitate alla ricorrente rientrerebbero nella categoria delle normali riflessioni di carattere politico/istituzionale, rientranti nelle prerogative proprie del consigliere comunale ancorché del Presidente del Consiglio comunale.

Si costituiva e resisteva in giudizio il Dr. Vito Gravante.

Si costituiva e resisteva in giudizio, altresì, il Comune di Grazzanise.

Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 18/09/2017 e depositato in data 19/09/2017, la ricorrente premetteva che nelle more del presente giudizio il Comune di Grazzanise aveva provveduto ad eleggere il nuovo Presidente ed il Vice Presidente del Consiglio Comunale.

Ciò premesso la ricorrente impugnava gli atti indicati ai nn. 4 e 5 dell'epigrafe per i seguenti motivi di diritto:

III.Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 bis dello Statuto Comunale del Comune di Grazzanise - Violazione e falsa applicazione degli artt. 39 e 42 del D.lgs. 267/00, eccesso di potere per difetto di istruttoria e per errore sui presupposti, assoluto difetto di motivazione, illogicità manifesta, travisamento dei fatti e sviamento di potere in quanto il provvedimento di revoca impugnato risulterebbe essere privo di istruttoria e manchevole della verifica dei presupposti previsti dallo Statuto per l'adozione dell'atto di revoca impugnato.

Si costituiva e resisteva in giudizio la sig.ra Parente Gabriella, la quale eccepiva l'inammissibilità e intempestività del ricorso per motivi aggiunti in quanto non sarebbe stato rispettato il termine entro il quale la notificazione avrebbe dovuto essere rinnovata, nonché l'infondatezza del gravame.

All'udienza pubblica del 20/12/2017, la causa passava in decisione.

## DIRITTO

*In limine litis* va esaminata l'eccezione di inammissibilità (*rectius* irricevibilità) per tardività del ricorso principale sollevata dalla difesa della controinteressata Parente Gabriella, la quale, costituendosi in data 22/09/2017, deduce di aver ricevuto solo in data 23/07/2017 la notifica dell'atto.

L'eccezione è infondata e va disattesa: la ricorrente ha impugnato la delibera del Consiglio Comunale del 08/02/2017 n.9 e ha provveduto a spedire tempestivamente, in data 07/04/2017, le copie del ricorso introduttivo per la notificazione a mezzo del servizio postale alle diverse parti intime. Nel solo caso della controinteressata Parente la notifica non andava a buon fine.

La difesa attorea ha però dimostrato, allorquando ha formulato istanza di rimessione in termini per errore scusabile in data 11/07/ 2017, che il mancato perfezionamento della notifica alla controinteressata Parente doveva ascriversi ad un errore contenuto nell'anagrafe del Comune di Grazzanise, laddove vi era l'annotazione dell'emigrazione da detto Comune della Parente - per trasferimento della residenza – al Comune di S. Maria Capua Vetere via Napoli al numero civico 33 invece che all'esatto numero civico 3 di Via Napoli Vico IV (cfr. certificato di residenza del Comune di S. Maria Capua Vetere del 16/05/2017 e schermata dei dati rilasciata dall'Ufficio Anagrafe di Grazzanise, documenti entrambi depositati in giudizio in data 11/07/2017), cosicché correttamente è stata concessa la rimessione in termini alla ricorrente perché provvedesse alla notificazione dell'atto introduttivo all'anzidetta controinteressata (decreto monocratico presidenziale del 19/07/2017 n.2973).

Nel merito, il ricorso è infondato e va rigettato.

La ricorrente, già Presidente del Consiglio comunale di Grazzanise, impugna, con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti e unitamente agli atti preordinati e connessi, gli atti deliberativi con i quali l'organo consiliare ha proceduto, rispettivamente, alla sua revoca e alla successiva elezione di un nuovo Presidente del Consiglio Comunale, in conseguenza dell'avvenuta presentazione in data 11/01/2017 di una mozione di revoca del Presidente del Consiglio Comunale, ai sensi dell'art.9bis dello Statuto Comunale a firma di otto consiglieri comunali (cfr. copia nella produzione del ricorrente del 13/04/2017, all.2), i quali avevano denunciato che l'istante, nella sua qualità di Presidente del Consiglio comunale, si era resa responsabile di "gravi e reiterati comportamenti pregiudizievoli per la funzionalità ed efficacia dei lavori del Consiglio, determinando il venir meno della cd. "fiducia politica" che deve tradursi in una carenza di fiducia nelle capacità di mantenere un'azione presidenziale *super partes* che sia ispirata ad imparzialità, traducendosi in comportamenti caratterizzati da protagonismo individuale e faziosità e che, comunque compromettono il ruolo di garante del Presidente del

Consiglio”.

Nella mozione si specificava, altresì, che:

-“In molteplici occasioni, le opinioni espresse dal Presidente del Consiglio Comunale di Grazzanise, Sig.ra Teresa Cerchiello tramite la propria pagina *facebook* e comunicati ai media locali ( Corriere di Caserta e Tribuna24) 11011 non sono state consone al ruolo istituzionale che la Sig.ra Cerchiello ricopre”;

-“Le reiterate prese di distanza dal Sindaco di Grazzanise su questioni amministrative, sponsorizzate sui giornali e sui social network, sono da interpretarsi come tentativo di coartazione dell'azione di atti amministrativi di prerogativa sindacale”;

-“La sponsorizzazione sui media di opinioni personali su azioni dell'Amministrazione sono risultate faziose oltre ad essere caratterizzate da mero protagonismo individuale poiché riferite a notizie di giornali senza accertarne l'attendibilità e la fonte, pertanto tali da minare la credibilità dell'amministrazione stessa, oltre a compromettere l'impronta di trasparenza e legalità che ha caratterizzato l'azione amministrativa dall'inizio del mandato elettorale”;

-“La credibilità istituzionale del Presidente del Consiglio Sig.ra Teresa Cerchiello, risulta compromessa per il caos creato nella vicenda della convocazione del Consiglio Comunale su richiesta della minoranza consiliare. In particolare dagli atti risulta che: 1.La minoranza consiliare ha presentato richiesta di convocazione del Consiglio Comunale, legittima dal punto di vista formale, in data 07/12/2016 con nota prot.n. 10180; 2.In data 23/12/2016 con nota prot. n. 10794 il Presidente del Consiglio scrive alla minoranza consiliare comunicando che non intende convocare il consiglio comunale, motivando tale rifiuto; 3. In data 27/12/2016 riceve una PEC dalla Prefettura di Caserta, regolarmente protocollata al n. 1 0815, di chiarimento sulla giurisprudenza in merito alla facoltà del Presidente di Convocare il Consiglio Comunale; da tale nota si evinceva che vi è una richiesta da parte del Presidente del Consiglio Comunale del 19 dicembre 2016; Il Presidente del Consiglio fa

pubblicare parte del contenuto di tale missiva sui giornali e sui social network interpretandola come richiesta del Prefetto di convocare il Consiglio; 4. In data 29/12/2016 con nota prot. n. 10881 il consigliere ing. Federico Conte chiede la nota indirizzata alla Prefettura di Caserta a firma del Presidente del Consiglio del 19/12/2016, ma da ricerche effettuate al protocollo, come si evince sulla nota a margine della richiesta del consigliere Conte, non risulta nessun protocollo in uscita da parte del Presidente del Consiglio verso la Prefettura di Caserta. Successivamente, su richiesta del Sindaco alla Prefettura di Caserta, si reperisce la nota richiesta dal consigliere Conte dalla quale risulta una richiesta di incontro al S.E. il Prefetto di Caserta su carta intestata del Comune, senza protocollo in uscita né tantomeno in entrata al protocollo della Prefettura; 5. In data 02/01/2017, con nota prot. n. 44 e su richiesta del Sindaco prot. n. 30 del 02/01/2017, viene convocato il Consiglio Comunale da parte del Presidente oltre la tempistica prevista dallo Statuto Comunale all'art. 10, giustificando tale ritardo ai consiglieri comunali adducendo ad ipotetici complotti da parte del Sindaco che avrebbe nascosto la nota della Prefettura di Caserta”.

In ragione del *thema decidendum* appena descritto, si impone la preliminare individuazione del perimetro entro il quale può svolgersi il sindacato di legittimità affidato a questo giudice (TAR Napoli, sez. I, 18 luglio 2016, n. 3582), alla luce degli indirizzi espressi dalla giurisprudenza amministrativa, dai quali non vi è motivo di discostarsi e che di seguito si riportano :

- il sindacato giurisdizionale sul provvedimento di revoca del Presidente del Consiglio comunale è pieno ogni qualvolta versa sulla legittimità formale del suddetto provvedimento, mentre è notevolmente limitato con riferimento agli aspetti politico discrezionali sottesi all'atto gravato (TAR Palermo, sez. I, 15/01/2016 n. 129; TAR Palermo, sez. I, 23/04/2013 n.872; TAR Catania, sez. III, 09/11/2011 n.2662; TAR Torino, sez. I, 04/09/2009 n. 2248);
- l'istituto della revoca del presidente del consiglio comunale, rientrando nel novero delle "norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente", può essere legittimamente

disciplinato solo dallo Statuto comunale (Tar Catania, sez. I, 11706/2015 n.1653, TAR Catania, sez. I, 18/05/2015 n. 1326);

- la revoca del presidente del Consiglio comunale può ritenersi legittima solo se, sulla base di fatti ben precisi adottati a presupposto della decisione di rimuovere il presidente stesso la cui sussistenza deve essere accertata dal giudice, sia dimostrata l'inidoneità del titolare della carica a svolgere la relativa funzione per il venir meno della sua neutralità e della correttezza del comportamento istituzionale (Consiglio di Stato, sez. V, 26/11/2013 n.5605; TAR Napoli, sez. I, 03/05/2012, n.2013),

- deve ritenersi illegittima la revoca del presidente del consiglio comunale motivata da ragioni sostanzialmente politiche e non istituzionali (riconnesse, cioè, alla violazione dei requisiti di neutralità, imparzialità e terzietà), non potendo costituire le eventuali divergenze politiche, tra il presidente del consiglio comunale e la maggioranza del consiglio, motivo valido e sufficiente per la revoca dell'incarico (TAR Catania, sez. III, 09/11/2011 n.2662; TAR Catania, sez. III, 12/05/2011 n.1181).

Ciò posto, ritiene il Tribunale che nella vicenda in esame la revoca della ricorrente dalla carica di Presidente del Consiglio Comunale di Grazzanise sia stata adottata nel rispetto dei requisiti di legittimità appena enunciati.

Dal punto di vista procedurale, sono state osservate le disposizioni di cui all'art.9bis dello Statuto dell'ente, secondo il quale "Il presidente del consiglio comunale, per gravi e comprovati motivi, può essere revocato, su proposta motivata e sottoscritta da 1/3 (un terzo) dei consiglieri assegnati, computando il sindaco, con approssimazione all'intero successivo. La proposta viene messa in discussione non prima di 20 giorni dalla sua presentazione. La stessa deve essere approvata con voto palese dalla maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Il presidente del consiglio comunale non può presiedere la proposta nella quale viene posta, in discussione e votazione la proposta. di. revoca che lo riguarda La seduta verrà presieduta dal vicepresidente del consiglio comunale".

Nel caso di specie, infatti, può rilevarsi che: a) la mozione è stata presentata e sottoscritta da otto consiglieri sui tredici che compongono il consiglio comunale di Grazzanise e, quindi, da un numero di consiglieri superiore a un terzo dei consiglieri in carica; b) la mozione è fondata su un'articolata motivazione, nella quale vengono evidenziati una pluralità di comportamenti, alcuni dei quali caratterizzati da peculiare gravità, posti in essere dalla ricorrente sia nello svolgimento del ruolo istituzionale (la ritardata convocazione del Consiglio Comunale richiesta dalla minoranza consiliare ai sei dell'art.10 dello Statuto) sia in contesti extraistituzionali (dichiarazioni e opinioni espresse a testate giornalistiche locali, su profilo *facebook* personale), nonché per il venir meno del rapporto di fiducia tra il Consiglio e il Presidente in conseguenze di condotte tenute da quest'ultimo denotative di un ruolo politico attivo (i sottoscrittori della mozione hanno parlato, in proposito, di comportamenti "da interpretarsi come tentativo di coartazione dell'azione di atti amministrativi di prerogativa sindacale", cfr. produzione documentale versata in giudizio dal controinteressato Gravante Ciro in data 02/05/2017 e dal resistente Comune id Grazzanise in data 16/05/2017), fatti e comportamenti non conciliabili con la funzione di garanzia e con la posizione di equidistanza che dovrebbero connotare il ruolo già rivestito dal ricorrente; c) la mozione è giustificata da ragioni che non si esauriscono nell'ambito della contrapposizione politica tra maggioranza e opposizione, ma attengono a circostanze dalle quali è emerso un inadeguato svolgimento del ruolo istituzionale (il già ricordato ritardo nella convocazione del Consiglio comunale a richiesta della minoranza).

Gli atti gravati resistono dunque all'impugnativa in quanto la loro adozione si colloca entro i confini di legittimità segnati dal giudice amministrativo: "la revoca dell'incarico di Presidente del Consiglio comunale non può essere motivata sulla base di una valutazione fiduciaria di tipo strettamente politico ma, trattandosi di figura posta dall'ordinamento degli enti locali a garanzia del corretto funzionamento di detto organo e della corretta dialettica tra maggioranza e minoranza, può essere

giustificata solo dal cattivo esercizio della funzione, in quanto ne sia viziata la neutralità, e motivata perciò con esclusivo riferimento a tale parametro; di conseguenza, possono costituire ragioni legittimamente fondanti la revoca del Presidente del Consiglio comunale tutti quei comportamenti, tenuti o meno all'interno dell'organo, i quali, costituendo violazione degli obblighi di neutralità ed imparzialità inerenti all'ufficio, sono idonei a fare venire meno il rapporto fiduciario alla base dell'originaria sua elezione” (Cons, Stato, sez. V, 5 giugno 2017, n. 2678).  
Avuto riguardo alla natura dei interessi coinvolti, si stima equo compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Ida Raiola, Consigliere, Estensore

Gianluca Di Vita, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Ida Raiola**

**IL PRESIDENTE**

**Salvatore Veneziano**

**IL SEGRETARIO**

