

Pubblicato il 25/03/2024

N. 00219/2024REG.PROV.COLL.
N. 00275/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 275 del 2024, proposto da
Comune di Fondachelli Fantina, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Brianni, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Carmelo Citraro, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Barbera, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Angelo Paffumi, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale
per la Sicilia, sezione staccata di Catania n. 3868 del 20 dicembre 2023, resa tra
le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Carmelo Citraro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2024 il Cons. Giuseppe Chinè e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Con il ricorso dinanzi al TAR Sicilia – Catania il sig. Carmelo Citraro ha impugnato per l'annullamento, chiedendone contestualmente la sospensione in via cautelare, la determinazione n. 19 dell'11 settembre 2023 con la quale il Sindaco di Fondachelli Fantina ha revocato parzialmente la precedente determinazione sindacale n. 5 del 13 giugno 2023 recante “*Nomina della Giunta Comunale a seguito delle consultazioni elettorali dei giorni 28 e 29 maggio 2023*” limitatamente alla nomina del ricorrente quale Assessore del predetto Comune, nonché ha revocato la precedente determinazione sindacale n. 7 del 13 giugno 2023 con la quale l'Assessore Carmelo Citraro veniva nominato vice-Sindaco, e ha nominato contestualmente assessore il sig. Angelo Paffumi. Con il medesimo ricorso ha impugnato la determinazione sindacale n. 20 dell'11 settembre 2023 recante nomina del sig. Angelo Paffumi a vice-Sindaco e la deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 27 settembre 2023 avente a oggetto la presa d'atto della comunicazione sindacale di sostituzione del componente della Giunta comunale; ha inoltre richiesto il risarcimento dei danni subiti, sia patrimoniali, sia non patrimoniali.

2. All'udienza camerale del 19 dicembre 2023 fissata per lo scrutinio della istanza cautelare del ricorrente, previo avviso alle parti in ordine alla possibilità di definire il giudizio nel merito con sentenza in forma semplificata, il TAR ha trattenuto la causa in decisione.

3. Con la sentenza in forma semplificata n. 3868 del 20 dicembre 2023 il ricorso è stato parzialmente accolto, con annullamento dei provvedimenti impugnati.

E' stata invece respinta l'azione risarcitoria, sia per sua genericità, sia per assenza di prova del danno, tenuto anche conto degli effetti favorevoli per il ricorrente derivanti dalla decisione di annullamento.

4. Con l'appello in epigrafe, il Comune di Fondachelli Fantina ha impugnato, per la integrale riforma, la decisione di prime cure, deducendo i vizi di erronea applicazione dell'art. 12 della L.R. n. 7 del 1992 e dell'art. 46, comma 4, del d. lgs. n. 267 del 2000, nonché difetto di motivazione.

Quanto alla proposta domanda cautelare di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata ha dedotto la situazione di sostanziale stallo in cui si trova l'Amministrazione comunale appellante a causa delle continue divergenze politiche tra l'appellato sig. Citraro (che al momento sta svolgendo le funzioni di Sindaco), da un lato, e gli altri assessori comunali e il Consiglio comunale dall'altro.

5. Con memoria in data 13 marzo 2024 si è costituito in giudizio l'appellato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità dell'appello per carenza di valido mandato da parte del legale rappresentante dell'Ente appellante nonché per difetto di interesse *ex art* 100 c.p.c.; nel merito, ha dedotto l'infondatezza dei motivi di impugnazione e la correttezza della decisione di prime cure, di cui ha conseguentemente chiesto la conferma.

6. Con memoria in data 15 marzo 2024 il Comune appellante ha replicato al contenuto della memoria di parte appellata, concludendo per la reiezione delle eccezioni preliminari di inammissibilità e, nel merito, per l'accoglimento dell'appello.

7. Alla camera di consiglio del 21 marzo 2024 fissata per la trattazione della domanda cautelare, previo avviso alle parti in ordine alla possibilità di decisione della causa con sentenza in forma semplificata, l'appello è stato trattenuto in decisione.

8. Preliminarmente il Collegio deve respingere le eccezioni di inammissibilità formulate da parte appellata.

8.1. La prima eccezione, con la quale è stato dedotta la mancanza di un valido mandato alle liti in virtù dell'avvenuto rilascio da parte di un soggetto diverso dal legale rappresentante dell'Ente locale, si palesa priva di pregio giacché non tiene conto della disposizione di cui all'art. 49 dello Statuto comunale, secondo cui *“qualora sia assente o impedito il vice sindaco, fa le veci del sindaco, in successione l'assessore anziano ossia l'assessore anziano di età”*.

Nel caso di specie, il mandato è stato correttamente conferito dall'assessore più anziano sig. Catalfamo, tenuto conto che, trattandosi di mandato ad impugnare una sentenza resa in un contenzioso di cui era parte il vice-Sindaco odierno appellato, quest'ultimo era certamente impedito a farlo.

8.2. Del pari priva di pregio è l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse, giacché il Comune di Fondachelli Fantina è stato parte soccombente nel giudizio di primo grado, con il corollario che, ai sensi 102 c.p.a. ha sia legittimazione, sia interesse al gravame.

A ciò deve essere aggiunto che, come risulta univocamente dagli atti prodotti in giudizio dal Comune, l'interesse concreto e attuale azionato dall'Ente nel presente giudizio, ontologicamente diverso da quello dell'appellato e cointeressato sig. Paffumi, ha ad oggetto la conservazione di un provvedimento di revoca che permetterebbe di insediare un assessore e vice sindaco rappresentativo del sindaco e della maggioranza consiliare scelti in esito alle elezioni amministrative.

9. Nel merito l'appello è fondato.

9.1. Per indirizzo giurisprudenziale affatto consolidato, pienamente condiviso dal Collegio, l'atto di nomina e revoca di un assessore comunale da parte del sindaco configura non un atto *“politico”* bensì di *“alta amministrazione”*, in considerazione del fatto che *“esso non costituisce espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2023, n. 2071), né risulta connotato comunque da libertà nei fini (cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502), risultando piuttosto ben *“sottoposto*

alle prescrizioni di legge ed eventualmente degli statuti e dei regolamenti?” (cfr. Cons. Stato, sez. I, 20 maggio 2021, n. 936).

Rientrano invero tra gli atti di alta amministrazione quelli aventi ad oggetto la nomina di organi di vertice di amministrazioni e enti pubblici, rispetto a cui ben “*sono configurabili posizioni giuridiche soggettive per la tutela delle quali è ammesso il diritto di azione*” (cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 agosto 2017, n. 3871; Id., n. 2071 del 2023).

9.2. Quanto al perimetro del sindacato giurisdizionale sugli atti di alta amministrazione, per pacifica giurisprudenza, tali atti sono “*una species del più ampio genus degli atti amministrativi e soggiacciono pertanto al relativo regime giuridico, ivi compreso il sindacato giurisdizionale, sia pure con talune peculiarità connesse alla natura spiccatamente discrezionale degli stessi. Infatti, il controllo del giudice non è della stessa ampiezza di quello esercitato in relazione ad un qualsiasi atto amministrativo, ma si appalesa meno inteso e circoscritto alla rilevazione di manifeste illogicità formali e sostanziali. La stessa motivazione assume connotati di semplicità e il sindacato del giudice risulta complessivamente meno inteso ed incisivo*” (così Cons. Stato, sez. V, n. 4502 del 2011; Id., n. 936 del 2021; Id., n. 2071 del 2023).

9.3. Focalizzando l’attenzione sull’obbligo di motivazione degli atti di alta amministrazione, e segnatamente dei provvedimenti sindacali di revoca dell’incarico di un singolo assessore ai sensi dell’art. 46, comma 4, del d. lgs. n. 267 del 2000, nella giurisprudenza del Consiglio di Stato si è affermato ripetutamente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 gennaio 2017, n. 215; Id., 5 dicembre 2012, n. 6228) che la motivazione “*può basarsi sulle più ampie valutazioni di opportunità politico-amministrativa rimesse in via esclusiva al Sindaco, e segnatamente anche su ragioni afferenti ai rapporti politici all’interno della maggioranza consiliare e sulle ripercussioni sul rapporto fiduciario che sempre permanere tra il capo dell’amministrazione e il singolo assessore*”.

9.4. Alla luce delle suesposte coordinate giurisprudenziali le doglianze articolate dal Comune appellante si palesano nel complesso fondate.

9.5. Con la sentenza gravata il Giudice di primo grado è pervenuto alla conclusione che il provvedimento sindacale di revoca dell'assessore oggetto di contestazione è viziato da difetto di motivazione, non contenendo l'indicazione specifica dei fatti che hanno cagionato il venire meno del rapporto fiduciario tra sindaco e assessore.

Tale conclusione non può essere condivisa dal Collegio, perché non tiene adeguatamente conto né dei principi enunciati dalla giurisprudenza in materia di sindacato giurisdizionale sugli atti sindacali di revoca degli assessori, né dei presupposti fattuali da cui è scaturita la revoca oggetto di contenzioso per come emergenti dagli atti di giudizio.

9.6. Giova invero ribadire la già ricordata massima giurisprudenziale secondo cui il provvedimento sindacale di revoca di un assessore ai sensi dell'art. 46, comma 4, del d. lgs. n. 267 del 2000, disposizione sostanzialmente doppiata nella Regione Siciliana dall'art. 12, comma 9, della legge regionale n. 7 del 1992, *“può basarsi sulle più ampie valutazioni di opportunità politico – amministrativa rimesse in via esclusiva al Sindaco, e segnatamente anche su ragioni afferenti ai rapporti politici all'interno della maggioranza consiliare e sulle ripercussioni sul rapporto fiduciario che deve sempre permanere tra il capo dell'amministrazione e il singolo assessore”* (così Cons. Stato, sez. V, n. 215 del 2017).

Ne consegue, pertanto, che la motivazione del provvedimento sindacale di revoca di un assessore, la quale deve necessariamente esserci in virtù della affermata natura di alta amministrazione dell'atto, assume connotati di marcata semplicità e può certamente coincidere con l'avvenuta rescissione del rapporto di fiducia tra revocante e revocato in virtù di ragioni, espressamente enunciate o comunque desumibili da atti e comportamenti documentati in giudizio, riconducibili all'indirizzo politico della maggioranza di governo dell'Ente locale.

9.7. Ciò posto, nel provvedimento sindacale n. 19 del 2023 si richiamano espressamente queste ragioni politico – amministrative che, nella esclusiva

valutazione del Sindaco, hanno determinato il venire meno del rapporto fiduciario con l'Assessore revocando.

Sebbene il provvedimento non descriva specifici fatti o comportamenti sintomatici della elisione del rapporto di fiducia tra Sindaco e Assessore, essi emergono plasticamente dagli atti prodotti in giudizio, sia antecedenti alla conclusione dell'*iter* procedimentale previsto dall'art. 46 del d. lgs. n. 267 del 2000 (cfr. delibera consiliare n. 36 del 2023 di presa d'atto del provvedimento di revoca), sia successivi (cfr. delibera consiliare n. 2 del 2024, alla quale è allegata una dichiarazione congiunta dei consiglieri comunali descrittiva delle posizioni politiche assunte dall'Assessore revocato).

In sintesi, è nella specie evidente che la revoca, come si legge nella determina n. 19 del 2023, sebbene succintamente motivata, trovi fondamento in comportamenti dell'Assessore revocato che, agli occhi del Sindaco e della maggioranza consiliare usciti dalla consultazione popolare, sono apparsi sintomatici della scelta di non condivisione dell'indirizzo politico di detta maggioranza.

E tale motivazione, in ossequio ai suesposti principi giurisprudenziali, è certamente sufficiente a giustificare un giudizio di legittimità del provvedimento sindacale di revoca, tenuto conto dei già enunciati limiti al sindacato giurisdizionale su questa categoria di atti e della sostanziale insindacabilità delle ragioni di eminente matrice politica formalmente addotte a sostegno del venir meno del rapporto di fiducia tra Sindaco e Assessore.

9.8. Detta conclusione è peraltro in linea con la chiara volontà legislativa scolpita nell'art. 46, comma 4, del d. lgs. n. 267 del 2000, che - dopo avere attribuito al sindaco il potere di revoca degli assessori senza limitazioni di sorta - aggiunge esclusivamente che deve darne "*motivata comunicazione*" al consiglio comunale.

Adempimento che nel caso di specie risulta correttamente adempiuto come si evince dalla delibera consiliare n. 36 del 2023 di "*presa d'atto*" del provvedimento di revoca.

10. In conclusione, per le ragioni tutte sopra esposte l'appello va accolto e, in integrale riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di prime cure.

11. In virtù delle questioni esaminate, sulle quali si sono registrati orientamenti giurisprudenziali non sempre univoci, le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere, Estensore

Giovanni Ardizzone, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Chinè

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO