

Publicato il 08/04/2021

N. 01092/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00388/2021 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

*ex art. 60 cod. proc. amm.;*

sul ricorso numero di registro generale 388 del 2021, proposto da  
-OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Elenio  
Mancuso e Pietro Maria Mela, con domicilio fisico eletto presso il  
loro studio in Catania, viale Alcide De Gasperi n. 93;

*contro*

Regione Siciliana - Presidenza, Regione Siciliana - Assessorato  
Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, in  
persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e  
difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, presso i cui  
uffici domiciliario in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Comune di Catenanuova, in persona del legale rappresentante *pro  
tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Nicosia, con  
domicilio fisico eletto presso il suo studio, in Ragusa, via Archimede

n. 19/A e con domicilio digitale *ex lege* come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

-OMISSIS-, non costituita in giudizio;

-OMISSIS-

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento, previa misura cautelare collegiale,*

del D.P.-OMISSIS-, con il quale il Presidente della Regione Siciliana ha dichiarato la decadenza del Consiglio comunale di Catenanuova ed ha nominato, in sua sostituzione, commissario straordinario la dott.ssa -OMISSIS-;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi incluso, ove occorra, la comunicazione del Segretario Generale del Comune di Catenanuova prot.-OMISSIS-e la proposta dell'Assessore Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, non conosciuta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Siciliana – Presidenza e Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica e del Comune di Catenanuova;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176;

Visto l'art. 4 del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2021 - tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge 28 ottobre

2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 - il dott. Giovanni Giuseppe Antonio Dato e uditi per le parti i difensori presenti come specificato nel verbale;  
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. Con ricorso depositato al T.A.R. Sicilia, Palermo (iscritto al n. r.g. -OMISSIS-), i sig.ri -OMISSIS-, tutti consiglieri comunali di Catenanuova, hanno impugnato il D.P. -OMISSIS-, con il quale il Presidente della Regione Siciliana ha dichiarato la decadenza del consiglio comunale di Catenanuova e ha nominato, in sua sostituzione, commissario straordinario la dott.ssa -OMISSIS-.

Gli esponenti hanno evidenziato quanto segue.

Nel mese di -OMISSIS- si sono tenute le votazioni per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale di Catenanuova e, all'esito della competizione elettorale, sono stati eletti -OMISSIS- consiglieri comunali, -OMISSIS-.

Immediatamente dopo la proclamazione, due degli eletti, i sig.ri -OMISSIS- e -OMISSIS-, hanno rinunciato alla carica di consiglieri comunali per assumere quella di -OMISSIS-; quindi, non potendosi procedere alla surroga - essendo stata esaurita l'unica lista elettorale - l'organo consiliare ha funzionato con una composizione di dieci membri.

Successivamente, sono intervenute le dimissioni dei consiglieri sig.re -OMISSIS- e -OMISSIS-; il consiglio comunale, pertanto, ha operato con otto componenti.

Dopo la presentazione, il-OMISSIS-, di una mozione di sfiducia al Sindaco, lo stesso giorno, due consiglieri di maggioranza, i sig.ri-OMISSIS-e -OMISSIS-, già, rispettivamente, -OMISSIS- e -OMISSIS-, hanno rassegnato le proprie dimissioni dalla carica di consigliere, determinando la riduzione della compagine a sei componenti.

Quindi, con nota prot. -OMISSIS-il Segretario Generale del Comune di Catenanuova, ritenendo integrata l'ipotesi di cui all'art. 53, comma 3, della legge reg. Sic. 15 marzo 1963, n. 16, «essendosi dimessi la metà del Consiglieri Comunali alla data del-OMISSIS-. e cioè 06 Consiglieri su 12 assegnati, non surrogabili ...», ha chiesto all'Assessore Regionale per le Autonomie Locali e della Funzione Pubblica di nominare un commissario straordinario in sostituzione del consiglio comunale.

Con il decreto impugnato, il Presidente della Regione Siciliana, su proposta dell'indicato Assessorato, preso atto dell'avvenuta decadenza del consiglio comunale di Catenanuova, ha provveduto, «a norma dell'art. 11, comma 4, della predetta l.r. n. 35/1997, alla nomina del Commissario straordinario, in sostituzione dell'Organo decaduto, fino alla naturale scadenza dell'Organo ordinario».

All'esito della fase cautelare, con ordinanza n. 708 del 27 febbraio 2021, il T.A.R. Sicilia, Palermo, adito ha dichiarato la propria incompetenza territoriale a favore della sezione staccata di Catania.

Con atto di riassunzione del giudizio notificato mezzo PEC in data 8 marzo 2021, spedito per la notifica in data 9 marzo 2021 (agli intimati sig.ri-OMISSIS-e -OMISSIS-) e depositato in data 11 marzo 2021, i ricorrenti hanno (ri)proposto le domande in epigrafe.

1.1. Si è costituita in giudizio la Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica chiedendo di dichiarare l'estraneità della Presidenza della Regione Sicilia e, per l'Assessorato Regionale, il rigetto del ricorso.

Si è altresì costituito in giudizio il Comune di Catenanuova, chiedendo il rigetto della domanda cautelare e dell'impugnativa.

1.2. Alla camera di consiglio del giorno 25 marzo 2021 - tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 - presenti i difensori delle parti, come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione, con riserva di definizione del giudizio *ex art.* 60 cod. proc. amm..

## DIRITTO

1. Il ricorso può essere deciso con sentenza in forma semplificata, sussistendo i presupposti di legge.

2. In ordine all'eccezione frapposta dalla difesa erariale (difetto di legittimazione passiva della Presidenza regionale), il Collegio osserva quanto segue.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale la Regione Siciliana, a somiglianza dello Stato, non ha, per quanto concerne l'attività amministrativa, una soggettività unitaria (cfr., per una recente applicazione, T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 28 febbraio 2020, n. 493).

Nel caso che occupa risulta avversato un decreto con il quale il Presidente della Regione Siciliana ha preso atto dell'avvenuta decadenza del consiglio comunale di Catenanuova e ha nominato un commissario straordinario.

Il decreto in questione risulta sottoscritto dal Presidente della Regione Siciliana e dall'Assessore Regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica.

L'eccezione risulta, pertanto, infondata.

3. Con unico articolato motivo la parte ricorrente ha dedotto i vizi di *Violazione e falsa applicazione dell'art. 11, commi 2 e 4, della L.R. n. 35 del 15/9/1997 e dell'art. 53, commi 3 e 4, della L.R. n. 16 del 15/3/1963 – Violazione del principio di conservazione dell'organo elettivo – Eccesso di potere per travisamento della fattispecie, carenza di istruttoria ed erroneità della motivazione sui presupposti.*

Dopo aver richiamato l'art. 11, commi 2 e 4, della L.R. 35/1997 e l'art. 53 della L.R. 16/1963, la parte ricorrente ha evidenziato che la giurisprudenza amministrativa ha, da tempo, chiarito che tali disposizioni non sono in antitesi fra di loro, in quanto affermano lo stesso inequivoco principio, ovvero sia che il consiglio comunale decade ogniqualvolta non può raggiungere il quorum strutturale, ovvero sia il numero minimo di consiglieri necessario affinché la seduta sia ritenuta valida.

Per la parte ricorrente, la giurisprudenza ha, altresì, chiarito che, ai fini dello scioglimento del consiglio comunale, la maggioranza assoluta dei consiglieri va riferita alla maggioranza dei consiglieri assegnati e che le dimissioni di solo metà dei consiglieri non sono sufficienti a determinare lo scioglimento, occorrendo verificare se il consiglio sia o meno numericamente in grado di esprimere la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

Ciò posto, è stato stabilito che per consiglieri assegnati debbano intendersi quelli che effettivamente sono in carica, non quelli che in origine componevano il consiglio comunale, successivamente venuti

meno, e ciò anche per le intuitive ragioni volte a favorire la funzionalità dell'organo consiliare, che diversamente non potrebbe adottare alcuni atti, tra i quali quello fondamentale relativo alla mozione di sfiducia, attività di notevole rilevanza allorquando il sindaco possa non essere più sorretto dalla maggioranza.

Applicando i suddetti principi alla fattispecie in esame, per gli esponenti si perviene alla conclusione obbligata che il numero dei consiglieri assegnati (o in carica) da prendere in considerazione ai fini dell'accertamento dell'idoneità funzionale dell'organo consiliare non è quello, originario, di -OMISSIS-- come erroneamente ritenuto dal Segretario Generale del Comune resistente e dal Presidente della Regione Siciliana -, ma quello, effettivo, di dieci, con la conseguenza che per il funzionamento del Consiglio sono necessari (e sufficienti) sei consiglieri, cioè quanti ne sono rimasti dopo le ultime due dimissioni.

Inoltre, evidenzia la parte ricorrente, in forza dell'interpretazione autentica contenuta nell'art. 4 della L.R. n. 6 del 8 maggio 1998, nel computo delle dimissioni non vanno considerate quelle da consigliere per opzione alla carica di -OMISSIS-; ne discende, con riguardo al caso di specie, che nel calcolo dei consiglieri assegnati non vanno inserite le dimissioni avvenute per assumere la carica di -OMISSIS-.

Del resto, concludono gli esponenti, il consiglio comunale di Catenanuova, dopo le suddette dimissioni, ha sempre funzionato calcolando il *quorum* strutturale sul numero dei consiglieri effettivi (dieci), ovvero con la partecipazione di (minimo) sei membri.

L'Avvocatura erariale e la difesa del Comune di Catenanuova hanno contrastato le argomentazioni della parte ricorrente.

4. In relazione al quadro normativo, devono essere richiamati, in particolare:

- l'art. 53 del decreto del Presidente della Regione Siciliana 29 ottobre 1955, n. 6 (Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione siciliana), a mente del quale il Consiglio decade (altresi) quando per dimissioni o altra causa abbia perduto la metà dei consiglieri assegnati al Comune, e questi, nei casi previsti dalla legge, non siano stati sostituiti. La decadenza è dichiarata con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali;

- l'art. 53 dell'O.R.EE.LL. (legge reg. Sic. 15 marzo 1963, n. 16), in base al quale il consiglio decade (altresi) quando per dimissioni o altra causa abbia perduto la metà dei consiglieri assegnati al Comune, e questi, nei casi previsti dalla legge, non siano stati sostituiti. La decadenza è dichiarata con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali;

- l'art. 11 della legge reg. Sic. 15 settembre 1997, n. 35, in base al quale la cessazione del consiglio comunale per dimissioni contestuali della maggioranza assoluta dei componenti o per altra causa comporta la nomina da parte dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, di un commissario, il quale resta in carica sino al rinnovo degli organi comunali per scadenza naturale;

- l'art. 4 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 2, della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35), comma 1, della legge reg. Sic. 8 maggio 1998, n. 6, ai sensi del quale la disposizione di cui al comma 2, dell'art. 11, della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35, per quanto riguarda la cessazione dei consigli comunali e provinciali

va interpretata nel senso che a tal fine non sono considerate le dimissioni da consigliere per opzione alla carica di -OMISSIS-.

5. Il Collegio ben conosce l'orientamento interpretativo formatosi in materia di decadenza del consiglio comunale per dimissioni dei componenti (alla luce della disciplina dettata dall'art. 53 dell'O.R.EE.LL. e dall'art. 11 della legge reg. Sic. 15 settembre 1997, n. 35), come da precedenti che vengono di seguito sinteticamente richiamati:

- Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., parere 24 febbraio 1998, n. 128:

L'art. 11, comma 2, della legge reg. Sic. 15 settembre 1997, n. 35 sembra implicare che le dimissioni di solo metà dei consiglieri non sia sufficiente a determinare lo scioglimento; il che è in contrasto con le disposizioni del decreto Presidente Reg. Sic. n. 6 del 1955, che sanciscono lo scioglimento del consiglio che abbia perduto la metà dei consiglieri assegnati (artt. 53, per il comune, e 143, per il consorzio di comuni). Secondo l'ordinamento del 1955 (e secondo la legislazione statale) un consiglio, per esempio, di venti componenti, si scioglie quando abbia perduto dieci consiglieri, perché non è più in grado di adottare le decisioni che richiedono, il quorum funzionale della maggioranza assoluta (undici). La dizione (*“La cessazione del consiglio comunale per dimissioni contestuali della maggioranza assoluta dei componenti [...]”*) si deve intendere pertanto logicamente come un'improprietà d'espressione: è il consiglio che, per non essere sciolto, deve permanere con idoneità funzionale subordinata alla maggioranza dei consiglieri assegnati. Del resto, l'abrogazione tacita di una disposizione di legge ad opera di una disposizione successiva (il citato art. 11) si verifica solo quando l'incompatibilità logica di coesistenza delle due disposizioni sia insuperabile sul piano

esegetico, logico. Il riferimento alla maggioranza assoluta contenuto nel citato art. 11 ben può essere inteso come formulazione ridondante, che ha riferimento alla situazione nella quale il consiglio non è più numericamente in grado di esprimere la maggioranza assoluta, essendo questa la condizione sufficiente per lo scioglimento dell'organo. Le dimissioni contestuali della metà dei consiglieri assegnati al comune o alla provincia provocano lo scioglimento del consiglio;

- T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 7 marzo 2012, n. 577:

La situazione nella quale il consiglio non è più numericamente in grado di esprimere la maggioranza assoluta è condizione sufficiente per lo scioglimento dell'organo; ne discende che la decadenza del consiglio consegue quando permane in carica soltanto metà dei consiglieri. La dizione dell'art. 11 della legge reg. Sic. 15 settembre 1997, n. 35 deve, infatti, intendersi logicamente nel senso che il consiglio, per non essere sciolto, deve permanere con idoneità funzionale coordinata alla maggioranza dei consiglieri assegnati; ove tale maggioranza venga meno, l'organo collegiale non è, infatti, più in grado di svolgere appieno le proprie funzioni, non potendo in particolare deliberare su quegli affari per i quali la legge richieda il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti. In tale contesto assume rilievo la disposizione dell'art. 53 dell'O.R.EE.LL. in base al quale il consiglio decade quando per dimissioni o altra causa abbia perduto la metà dei consiglieri assegnati al Comune e questi, nei casi previsti dalla legge, non siano stati sostituiti;

- T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 19 dicembre 2012, n. 2670:

Il consiglio comunale decade ogniqualvolta viene a mancare la maggioranza dei suoi componenti e non si può procedere alla loro

sostituzione. In tali casi, che possono derivare da dimissioni o da altri eventi, l'organo non è più in grado di funzionare, in quanto viene meno il *quorum* strutturale, ovverosia il numero minimo di consiglieri necessario affinché la seduta sia ritenuta valida. Laddove, per effetto di dimissioni non contestuali e della impossibilità di surroga per esaurimento della lista, il numero dei consiglieri in carica scenda da -OMISSIS-a sei, si determina l'impossibilità di funzionamento dell'organo, ai cui fini sono necessari sette consiglieri, ovverosia la maggioranza.

Detto orientamento non può tuttavia ritenersi pacifico.

La giurisprudenza d'appello ha evidenziato, invero, che “[...] *la mancanza di sei consiglieri su -OMISSIS-assegnati all’Ente farebbe venir meno la maggioranza semplice dell’organo (50%), ma non realizzerebbe l’ipotesi di mancanza di maggioranza assoluta del numero dei componenti (51%), richiesta dal comma 2 dell’art. 11 della richiamata l.r. n. 35/1997 per decretare la cessazione del Consiglio comunale [...]*” (cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 2 marzo 2006, n. 75).

Detta ultima pronuncia sembra ritenere insufficiente, ai fini della cessazione dell'organo consiliare, il venir meno della metà dei consiglieri comunali.

Va inoltre osservato che l'art. 6 della legge reg. Sic. 23 dicembre 2000, n. 30, nel novellare l'art. 1 della legge reg. Sic. 11 dicembre 1991, n. 48, ha stabilito che il funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento, approvato a maggioranza assoluta, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione, per la presentazione e la discussione delle proposte e che il regolamento indica altresì il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che

nelle sedute di seconda convocazione debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente.

Orbene, il regolamento del consiglio comunale del Comune di Catenanuova prevede che il consiglio comunale delibera con l'intervento della maggioranza dei consiglieri in carica e che nella seduta di prosecuzione è sufficiente per la validità delle deliberazioni l'intervento dei due quinti dei consiglieri in carica, tranne i casi in cui la legge richiede una maggioranza diversa (art. 23; la disciplina richiamata evoca, in buona parte, quanto disposto dall'art. 30 della legge reg. Sic. 6 marzo 1986, n. 9 e ss. mm. ed ii.).

In ogni caso, non può non tenersi conto - ai fini della soluzione della *res controversa* - degli effetti discendenti dal sopra richiamato art. 4, comma 1, della legge reg. Sic. 8 maggio 1998, n. 6.

Invero, nel caso in esame risulta che:

- i consiglieri sig.ri -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno rinunciato alla carica di consigliere comunale e, sebbene non espressamente per ricevere la nomina di -OMISSIS-, la rinuncia degli stessi è agevolmente riconducibile a detta nomina: ed invero, le rinunce sono -OMISSIS-

- le dimissioni del consigliere sig.ra -OMISSIS- sono state espressamente rassegnate, in data -OMISSIS-, “ricevuta la nomina di Assessore”.

Stando al citato art. 4, comma 1, della legge reg. Sic. 8 maggio 1998, n. 6, le predette rinunce non possono essere considerate ai fini dell'art. 11 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35, per quanto riguarda la cessazione del consiglio comunale, con conseguente fondatezza della domanda demolitoria proposta dalla parte ricorrente.

6. Per tutte le sopra indicate ragioni il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

7. La complessità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, e del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti e della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private e le persone menzionate.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2021, avvalendosi di collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Giuseppe La Greca, Consigliere

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Giuseppe Antonio Dato**

**IL PRESIDENTE**  
**Pancrazio Maria Savasta**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.