



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'EMILIA-ROMAGNA
SEZIONE DI PARMA

N. 2 REG.RIC.
ANNO 2004
N. 194 REG.SENT.
ANNO 2007

composto dai Signori:

Dott. Gaetano Ciccì	Presidente
Dott. Umberto Giovannini	Consigliere
Dott. Italo Caso	Consigliere Rel.Est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 2 del 2004 proposto da D'Andrea Giuseppe e Colombini Nello, rappresentati e difesi dall'avv. Paolo Righini e presso lo stesso elettivamente domiciliati in Parma, borgo Antini n. 3;

contro

il Comune di Salsomaggiore Terme, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Cugurra e presso lo stesso elettivamente domiciliato in Parma, via Mistrali n. 4;

e nei confronti

di Scaffardi Mario, Gorrara Graziano, Miati Maurizio, Bertozzi Erminio, Milani Roberto e Pulvi Gianfranco, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione n. 76 del 2 ottobre 2003, con cui il Consiglio comunale di Salsomaggiore Terme ha approvato il "piano strutturale

comunale”.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Salsomaggiore Terme;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi alla pubblica udienza del 6 marzo 2007 l’avv. Righini per i ricorrenti e l’avv. Cugurra per l’Amministrazione comunale.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con deliberazione n. 76 del 2 ottobre 2003, previa esame delle «osservazioni» presentate dagli interessati, il Consiglio comunale di Salsomaggiore Terme approvava il “piano strutturale comunale”. Nell’assunto che i consiglieri comunali portatori di un interesse diretto fossero rimasti in aula al momento del dibattito, e che, anzi, alcuni fossero addirittura intervenuti nella discussione a difesa dei propri interessi, allontanandosi solo al momento delle votazioni, hanno proposto impugnativa avverso la deliberazione comunale i due ricorrenti, l’uno in qualità di consigliere comunale e l’altro in qualità di autore di una delle «osservazioni» (n. 123) oggetto di esame nel corso della seduta.

Deducono:

- Violazione di legge (art. 78, co. 2, d.lgs. n. 267/2000; art. 97 Cost.).

A norma dell'art. 78, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, gli amministratori comunali devono astenersi dalla discussione e dalla votazione di deliberazioni che riguardino interessi propri, e ciò in evidente applicazione del principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa; esigenza che può essere compromessa anche solo dalla partecipazione di tali soggetti alla discussione, dovendo ogni consigliere essere messo nelle condizioni di formarsi liberamente il proprio convincimento. Poiché, dunque, il verbale della seduta non descrive correttamente le varie operazioni intervenute, ed in particolare non dà conto di quanto realmente accaduto in occasione dell'esame delle «osservazioni» per le quali alcuni consiglieri erano direttamente coinvolti (si tratta delle «osservazioni» n. 8, n. 26, n. 27, n. 28, n. 29, n. 30, n. 31, n. 41, n. 42, n. 43, n. 45, n. 55, n. 62, n. 63, n. 67, n. 68, n. 81, n. 82, n. 119, n. 120, n. 121, n. 122, n. 157, n. 159, n. 160, n. 184, n. 188, n. 240, n. 244, n. 301, n. 314, n. 331, n. 344, n. 346, n. 419, n. 433, n. 457 e n. 504), l'accertamento ad opera di altro giudice dell'effettivo andamento della seduta dovrà indurre il giudice amministrativo a prendere atto dell'invalidità di una deliberazione adottata con l'indebita partecipazione, quanto meno per la parte relativa alla discussione, di consiglieri che avrebbero dovuto invece astenersi allontanandosi dall'aula.

Concludono dunque i ricorrenti per l'annullamento dell'atto impugnato.

Si è costituito in giudizio il Comune di Salsomaggiore Terme, resistendo al gravame.

L'istanza cautelare dei ricorrenti veniva respinta dalla Sezione alla Camera di Consiglio del 13 gennaio 2004 (ord. n. 14/2004).

Con atti depositati il 9 febbraio 2007 i ricorrenti hanno documentato l'intervenuta proposizione di "querela di falso" relativamente al verbale di che trattasi.

All'udienza del 6 marzo 2007, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

La controversia ha ad oggetto la deliberazione consiliare con cui, ai sensi dell'art. 32 della legge reg. n. 20 del 2000, il Comune di Salsomaggiore Terme ha approvato il "piano strutturale comunale". I due ricorrenti, l'uno in qualità di consigliere comunale e l'altro in qualità di autore di una «osservazione» al piano, lamentano l'inosservanza dell'art. 78, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, per avere partecipato alla fase della discussione – astenendosi solo dalla successiva votazione – anche i consiglieri portatori di un interesse diretto; il che, come da ultimo documentato, ha altresì dato luogo alla proposizione *medio tempore* della "querela di falso", in ragione dell'asserita non veridicità di quanto riportato *in parte qua* dal verbale della seduta consiliare. Di qui la richiesta di annullamento dell'atto impugnato, previa sospensione del processo nelle more della pronuncia del giudice ordinario.

L'Amministrazione comunale ha eccepito l'inammissibilità del

gravame, nell'assunto che i due ricorrenti non avrebbero un interesse giuridicamente protetto all'impugnativa della deliberazione consiliare. L'eccezione è fondata.

Quanto, innanzi tutto, alla posizione del Colombini, il Collegio ritiene di dover osservare che, ai sensi dell'art. 78, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 (“... *le parti di strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale ...*”), l'inosservanza dell'obbligo di astensione previsto dal precedente comma 2 (“*Gli amministratori ... devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore ...*”) non invalida *in toto* lo strumento urbanistico, ma ne vizia le parti direttamente collegate agli interessi degli amministratori che hanno illegittimamente concorso all'adozione dell'atto (v. TAR Abruzzo, Pescara, 22 febbraio 2002 n. 271; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 20 marzo 2003 n. 835); con la conseguenza che la legittimazione a far valere un profilo di invalidità di tale natura va riconosciuto esclusivamente a chi dimostri un'effettiva utilità a conseguire l'annullamento *in parte qua* del piano. Legittimazione che non si rinviene dunque in capo al Colombini, autore di una «osservazione» (n. 123) che non rientra tra quelle

interessate alla presunta violazione del dovere di astensione.

Quanto, poi, alla posizione del D'Andrea, va richiamato il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui, in linea di principio, i consiglieri comunali dissenzienti non hanno un interesse protetto e differenziato all'impugnazione delle deliberazioni dell'organismo di appartenenza, a meno che essi non facciano valere la lesione in via immediata della loro sfera giuridica, in virtù di atti che incidono direttamente sul diritto all'ufficio, ovvero sullo *status* spettante alla persona investita della carica di consigliere (v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 15 dicembre 2005 n. 7122; Sez. I, 3 dicembre 2003 n. 3266/2003, 30 luglio 2003 n. 2695/2003 e 13 dicembre 2002 n. 3726/2002); deve trattarsi, in altri termini, di vizi che rivelino l'immediata interferenza con le prerogative del componente del consesso, il quale ne veda obiettivamente compromesso il corretto esercizio del suo mandato, come potrebbe verificarsi – ad esempio – per le erronee modalità di convocazione dell'organo, per la violazione dell'ordine del giorno, per l'inosservanza del termine di deposito della documentazione, ed in generale per tutte le violazioni procedurali che si risolvono in un concreto impedimento al regolare esercizio delle attribuzioni inerenti al *munus*, nonché per le determinazioni che comportino la preclusione, in tutto o in parte, all'ulteriore svolgimento delle funzioni relative all'incarico rivestito, oltre che naturalmente per quei casi in cui gli atti collegiali riguardino direttamente e personalmente il consigliere stesso. Nella fattispecie, pur configurandosi quale fonte di presuntiva perturbazione del processo

decisionale dell'organo collegiale, il profilo di illegittimità denunciato (indebita presenza nella fase del dibattito di consiglieri tenuti per legge all'astensione) non evidenzia tuttavia alcuna reale limitazione delle prerogative dell'ufficio del consigliere ricorrente, il quale ha agito nella pienezza dei poteri conferitigli dall'ordinamento, e con la libera partecipazione alla discussione e alla successiva votazione ha regolarmente concorso all'assunzione delle determinazioni conclusive; pertanto, se anche rivela una formale alterazione del corretto meccanismo di formazione della volontà collegiale, il vizio che inficierebbe la deliberazione consiliare non pregiudica le attribuzioni dei singoli componenti del consesso, operando l'irregolarità ad un diverso livello – quello della necessaria salvaguardia, sotto il profilo dell'immagine, dell'imparzialità dell'azione amministrativa –, con effetti solo indiretti sulla posizione di ciascun consigliere comunale: appare in tal senso significativo che, come riconosciuto dalla giurisprudenza, l'obbligo di astensione, per incompatibilità, dei soggetti membri di organi collegiali ricorre per il solo fatto che essi siano portatori di interessi personali che possono trovarsi in posizione di conflittualità ovvero anche solo di divergenza rispetto a quello, generale, affidato alle cure dell'organo di appartenenza, risultando ininfluyente che nel corso del procedimento il suddetto organo abbia proceduto in modo imparziale ovvero che non sussista prova che nelle sue determinazioni sia stato condizionato dalla partecipazione di soggetti portatori di interessi personali diversi, atteso che l'obbligo di astensione per incompatibilità è espressione del

