

Pubblicato il 13/10/2022

N. 00292/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00131/2022 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 Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 131 del 2022, proposto da Alessandro Rossi, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Mezzadri, con domicilio eletto presso il suo studio in Parma, Strada Massimo D'Azeglio 23; Maura Zilioli, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Mezzadri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Torrile, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giorgio Pagliari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Parma, borgo Antini n. 3;

U.T.G. - Prefettura di Parma, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della Delibera del Consiglio Comunale di Torrile n. 59 del 20 dicembre 2021, pubblicata sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione trasparente in data 31

dicembre 2021, avente ad oggetto “Ratifica variazioni di bilancio adottate in via d’urgenza con deliberazione della Giunta comunale n. 116 del 30.11.2021”.

- della Delibera del Consiglio Comunale di Torrile n. 60 del 20 dicembre 2021, pubblicata sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione trasparente in data 31 dicembre 2021, avente ad oggetto “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche e relazioni sull’attuazione del piano di razionalizzazione ex art. 20, D. Lgs 19 agosto 2016 n. 175 - approvazione”.

- della Delibera del Consiglio Comunale di Torrile n. 61 del 20 dicembre 2021, pubblicata sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione trasparente in data 31 dicembre 2021, avente ad oggetto “approvazione di modifiche ai regolamenti comunali per l’applicazione del canone patrimoniale di occupazione del suolo pubblico e di esposizione pubblicitaria e del canone di concessione per l’occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate, ai sensi dell’art. 1, commi 816-847 della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Differimento termini.”.

- della Delibera del Consiglio Comunale di Torrile n. 63 del 20 dicembre 2021, pubblicata sul sito istituzionale nella sezione amministrazione trasparente in data 31 dicembre 2021, avente ad oggetto “Progetto di realizzazione nuovo magazzino stagionatura in variante alla pianificazione territoriale vigente ai sensi dell’art. 53 della L.R. 24/2017 presentato dalla ditta Boni Spa, con sede in Torrile, Bezze, Via Pezzani n. 2. Approvazione”.

- e per quanto occorrer possa del provvedimento della Prefettura di Parma fasc. 6584/2021 prot. n. 0005147 del 26.01.2022 a firma del Vice Prefetto Vicario Pomponio.

- di ogni altro atto presupposto, preparatorio, connesso o consequenziale a quelli impugnati anche se non ancora conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torrile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2022 la dott.ssa Jessica Bonetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti hanno agito in giudizio per l'annullamento delle Delibere indicate in epigrafe, lamentando di non essere stati messi dal Comune di Torrile nelle condizioni di partecipare alla riunione del Consiglio Comunale del 20.12.2021, nel corso della quale sono stati adottati tali atti.

In fatto hanno allegato di essere componenti del Consiglio Comunale di Torrile per il gruppo consiliare "Prati Nuovi" e di non avere potuto partecipare alla seduta consiliare del 20.12.2021 che ha portato all'approvazione delle Delibere impugnate, in quanto con l'invito del 13 dicembre 2021 contenente l'ordine del giorno, il Sindaco di Torrile ha disposto la convocazione del Consiglio Comunale del 20 dicembre 2021 mediante videoconferenza ex art. 73 comma 1 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18 convertito nella Legge n. 27/2020, ma il giorno della convocazione del Consiglio, il Responsabile del Comune ha inviato ai ricorrenti una mail contenente il link per il collegamento alla seduta consiliare, che per un disguido tecnico non ha consentito agli interessati di collegarsi.

I ricorrenti hanno avvisato dell'accaduto il Sindaco telefonicamente, chiedendogli di sospendere o rinviare la seduta, ma ciò non è avvenuto e il Consiglio Comunale si è svolto ugualmente, inizialmente in loro assenza.

I ricorrenti hanno quindi contattato la Responsabile degli Affari Generali, signora Paola Colla, che a sua volta ha chiamato il tecnico informatico Alessandro Mallozzi il quale, appurato che il link comunicato in precedenza ai Consiglieri era errato, ha

provveduto ad inviare loro una nuova mail con il link corretto, consentendone così la connessione.

Una volta collegati tramite il link corretto, i ricorrenti hanno tuttavia appreso che il Consiglio aveva già discusso e votato cinque dei sei punti all'ordine del giorno e quindi hanno chiesto di ricominciare la seduta, procedendosi ad una nuova votazione delle Delibere già adottate, ma il Sindaco non ha acconsentito ed ha terminato il Consiglio.

In data 22.12.2021 i ricorrenti hanno presentato esposto al Prefetto di Parma sui fatti in esame, ottenendo tuttavia risposta negativa, così da essere costretti a proporre l'odierno ricorso.

Quali motivi di impugnazione hanno eccepito in questa sede la violazione della normativa in materia di convocazione e votazione del Consiglio Comunale e l'eccesso di potere.

In particolare, i ricorrenti non contestano il contenuto degli atti oggetto del presente giudizio, ma lamentano l'erroneità della modalità di approvazione degli stessi, in quanto il Consiglio Comunale del 20.12.2021 non sarebbe stato validamente costituito, essendo stata impedita la loro partecipazione alla seduta, per effetto dell'invio di un link errato di collegamento.

Ciò avrebbe privato i due Consiglieri del diritto alla discussione in sede all'organo consiliare e quest'ultimo della possibilità di deliberare con la piena conoscenza degli argomenti previsti all'ordine del giorno, anche attraverso l'apporto dei ricorrenti non presenti, in violazione degli art. 36 e 43 del TUEL.

Inoltre, vi sarebbe stata violazione dell'art. 38 (intervento dei consiglieri) del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale, che attribuisce al Consigliere il diritto di esprimere compiutamente il proprio pensiero sull'argomento in discussione, oltre che dell'art. 73 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18 convertito nella Legge n. 27/2020 in materia di svolgimento delle sedute in videoconferenza dei

Consigli Comunali, che impone il rispetto dei criteri di trasparenza e la garanzia della partecipazione alle stesse degli aventi diritto.

In ogni caso, ad avviso dei ricorrenti, il Sindaco avrebbe errato nel negare la sospensione della seduta richiesta dai ricorrenti, atteso che il Regolamento Comunale per lo svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematiche, adottato con Delibera del Consiglio Comunale del 30.04.2021, stabilisce all'art 3 comma 1 lett. B) la possibilità a tutti i componenti dell'organo collegiale di partecipare alla discussione e alla votazione su ogni argomento e prevede all'art. 7 comma 2 che il Presidente possa disporre una sospensione dei lavori per consentire la effettiva partecipazione del Consigliere impossibilitato per motivi tecnici.

Sulla base di tali argomenti i ricorrenti hanno chiesto annullarsi le Delibere impugnate.

Il Comune di Torrile si è costituito rilevando in fatto che tutte le Deliberazioni impugnate sono state adottate con maggioranze tali per cui l'eventuale voto difforme dei due ricorrenti non avrebbe comunque potuto incidere sul risultato finale; inoltre, il fatto contestato è dipeso da un disguido tecnico, senza alcun dolo dell'Amministrazione, la quale ha in seguito risolto il problema consentendo ai ricorrenti di collegarsi, sicché anche la Prefettura di Parma, formalmente interpellata al riguardo con esposto dei ricorrenti, ha respinto l'istanza di ripetizione della seduta, facendo propri gli argomenti addotti dal Sindaco a propria difesa nella memoria dell'11.01.2022.

Inoltre, l'Ente ha evidenziato che i ricorrenti, dopo essere stati ammessi alla seduta, hanno chiesto di rivedere i punti dell'ordine del giorno già discussi, ma a seguito del rifiuto dell'organo di procedere in tal senso, hanno deciso volontariamente di abbandonare per protesta la seduta.

Sulla base di tali fatti l'Amministrazione ha eccepito innanzitutto l'irricevibilità del ricorso per tardività, decorrendo a suo dire il termine di legge dei sessanta giorni per

impugnare, non dalla pubblicazione delle Delibere in questione, quanto piuttosto dalla decisione dell'organo di non procedere a nuove votazioni, assunta in presenza degli interessati nel corso della seduta del 20.12.2021 ed avente efficacia immediata. Sempre in via preliminare il Comune ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto diversi profili: per non avere i ricorrenti impugnato il diniego a rivedere il voto, atto dal quale deriverebbe secondo l'Amministrazione la lesione diretta dell'interesse fatto valere in giudizio dai ricorrenti; per difetto di interesse, non avendo i ricorrenti fornito la c.d. prova di resistenza circa l'eventuale incidenza del loro voto contrario, ed emergendo al contrario dal numero di voti favorevoli espressi, che il voto dei ricorrenti non avrebbe comunque potuto influire sull'esito finale della votazione; per omessa notifica del ricorso alla controinteressata BONI S.p.A.

Nel merito l'Ente ha poi contestato la fondatezza delle avverse doglianze, rilevando che la votazione delle Deliberazioni è avvenuta in conformità alla legge, come dimostrerebbe il fatto che i ricorrenti non hanno eccepito alcuna irregolarità delle operazioni di voto, ma hanno contestato esclusivamente il diniego dell'organo di annullare e ripetere il voto.

All'udienza di discussione del 5 ottobre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione. All'esito del giudizio, ad avviso del Collegio, il ricorso va in parte accolto ed in parte dichiarato inammissibile, per i motivi di seguito esposti.

Invero, con riguardo alla Deliberazione n. 63/2021, l'eccezione sollevata dal Comune di inammissibilità del ricorso per mancata notifica al controinteressato risulta fondata e va accolta.

Tale Delibera ha infatti specificamente ad oggetto "progetto di realizzazione nuovo magazzino stagionatura in variante alla pianificazione territoriale vigente ai sensi dell'art. 53 della L.R. n. 24/2017 presentato dalla Ditta Boni spa, con sede in Torrile, Bezze, via Pezzani, n. 2", sicché la posizione di controinteressato della Ditta Boni spa risulta direttamente e facilmente individuabile dall'atto, con la conseguenza che

ex art. 41 c.p.a. il ricorso introduttivo avrebbe dovuto essere notificato a pena di decadenza anche nei suoi confronti.

Pertanto, non avendo pacificamente i ricorrenti provveduto a tale incombenza, con riguardo alla Delibera n. 63 del 2021, l'impugnazione va dichiarata inammissibile (vedi Consiglio di Stato, sezione IV, con la sentenza n. 1198 del 17 marzo 2017).

Con riferimento, invece, alle restanti Delibere impugnate, tutte le eccezioni preliminari sopra esposte risultano infondate.

Invero, con riguardo alle Delibere n. 59, 60 e 61 del 2021, di nessun pregio risulta l'eccezione di inammissibilità appena affrontata in relazione alla Deliberazione n. 63 del 2021, avendo tali diversi atti contenuto generale, senza che siano individuabili controinteressati ai quali il ricorso introduttivo avrebbe dovuto essere notificato ex art. 41 c.p.a.

Infondata risulta, ad avviso del Collegio, anche l'eccezione di inammissibilità per mancata impugnazione del diniego del Sindaco alla ripetizione del voto, atteso che tale decisione, oralmente adottata nel corso della seduta del 20.12.2021, non assume valore di provvedimento impugnabile, avendo peraltro trovato il proprio definitivo consolidamento solo nel momento dell'approvazione delle Delibere in esame, il cui specifico contenuto non poteva essere noto ai ricorrenti prima della loro pubblicazione, non avendo essi partecipato alla seduta consigliare nel corso della quale tali atti sono stati approvati.

Per la stessa ragione, quindi, ed in applicazione dei criteri generali in materia di impugnazione delle Delibere consiliari, ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a., parimenti da respingere è l'eccezione preliminare di irricevibilità del ricorso, dovendosi il termine perentorio di 60 giorni per proporre ricorso necessariamente fare decorrere dall'ultimo giorno di pubblicazione delle Delibere sull'albo pretorile comunale, con conseguente tempestività dell'impugnazione. Del resto, anche a far rientrare i ricorrenti tra i soggetti immediatamente incisi dagli effetti di quei

provvedimenti, non v'è prova della loro effettiva piena conoscenza in data anteriore alla pubblicazione.

Infine, priva di pregio è l'eccezione di inammissibilità del ricorso in relazione alla c.d. prova di resistenza, discutendosi in questa sede del diritto dei Consiglieri ricorrenti ad esercitare il proprio Ufficio partecipando alla seduta consiliare, a prescindere dall'esito del voto per le singole Delibere, e non potendosi comunque escludere che gli stessi, laddove presenti alla discussione e benché in minoranza, avrebbero potuto incidere sull'esito del voto, ad esempio convincendo con il loro apporto motivazionale gli altri Consiglieri della bontà di una votazione diversa da quella effettuata in loro assenza.

Entrandosi, invece, nel merito delle doglianze articolate in ricorso, ad avviso del Collegio ne va dichiarata la fondatezza.

Invero, risulta pacifico in fatto, per stessa ammissione del Comune di Torrile, che la mancata partecipazione dei ricorrenti alla seduta telematica consiliare del 20.12.2021 nel corso della quale sono state assunte le Deliberazioni impugnate, è dipesa da un disguido tecnico, benché non doloso, sicuramente imputabile all'Ente, avendo l'Amministrazione inviato agli interessati un link errato per il collegamento.

Del pari pacifico è che una volta risolto il problema con conseguente possibilità per i due Consiglieri di collegarsi alla riunione, questi ultimi hanno chiesto di procedersi all'annullamento delle votazioni già avvenute ed alla ripetizione delle stesse in loro presenza, ma il Sindaco del Comune si è rifiutato.

L'Ente si è difeso al riguardo, anche nel procedimento davanti alla Prefettura, evidenziando la non dolosità dell'accaduto e il fatto che in un secondo momento il problema è stato risolto e i Consiglieri sono stati ammessi alla riunione.

Tuttavia, a prescindere dalle cause del disguido verificatosi in occasione della seduta del 20.12.2021 e dalla successiva risoluzione del problema, risulta incontestato che a causa di tale circostanza i ricorrenti non hanno potuto partecipare alla discussione e

votazione delle Deliberazioni impugnate, essendosi la stessa già conclusa al momento del loro ingresso in riunione e non avendo il Sindaco acconsentito alla ripetizione delle operazioni.

E l'impossibilità per i due Consiglieri ricorrenti di partecipare alla seduta consiliare ha certamente impedito l'esercizio del loro Ufficio, ledendo in tal modo le connesse prerogative consiliari e i relativi poteri di vigilanza e controllo, con conseguente piena legittimazione dei ricorrenti ad impugnare le Delibere ivi adottate (vedi Consiglio di Stato, sentenza n. 3446 del 2014), avendo peraltro essi espressamente manifestato il loro dissenso in ordine alla precedente votazione, chiedendone formalmente la ripetizione e decidendo di allontanarsi dalla seduta senza prestarne acquiescenza quando il Sindaco si è rifiutato di assecondarne la richiesta (vedi Consiglio di Stato, sentenza n. 3814 del 2018).

Né vale in senso contrario l'eccezione del Comune relativamente alla c.d. prova di resistenza, non potendosi come già detto escludere che i ricorrenti, con la loro partecipazione ed offrendo il proprio contributo alla discussione, avrebbero potuto convincere gli altri Consiglieri presenti a votare in modo diverso, così addivenendo se del caso alla non approvazione delle Delibere, ovvero all'adozione delle stesse con un contenuto parzialmente diverso.

Pertanto, essendo pacifico che la convocazione dei ricorrenti per la seduta telematica consiliare del 20.12.2021 è avvenuta irregolarmente, il Consiglio Comunale di quel giorno non può ritenersi validamente convocato (vedi Tar Napoli, sentenza n. 6129 del 2018) e quindi le Delibere n. 59, 60 e 61 del 2021 vanno annullate, non avendo l'Ente autorizzato una nuova votazione, una volta consentito l'accesso alla riunione dei due Consiglieri inizialmente assenti per causa a loro non imputabile.

Le spese di lite possono essere compensate, in ragione della soccombenza reciproca e della peculiarità della fattispecie in discussione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara il ricorso inammissibile con riguardo alla Deliberazione n. 63 del 20.12.2021;
- accoglie per il resto il ricorso e pertanto annulla le Deliberazioni n. 59, 60 e 61 del 20.12.2021;
- compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Jessica Bonetto, Consigliere, Estensore

Massimo Baraldi, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Jessica Bonetto

IL PRESIDENTE
Italo Caso

IL SEGRETARIO