

AL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

- BARI -

Ricorrono

Pellegrini Domenico, nato a Putignano il 9.8.1978 (PLLDNC78M09H096J),
Lilla Onofrio, nato a Conversano il 12.5.1976 (LLLNFR76E12C975N),
Ruggiero Mariagabriella, nata a Conversano il 28.9.1982
(RGGMGB82P68C975T) e **Lamanna Dionisio** nato a Bari il 6.1.1960 a Bari
(LMNDNS60A06A662E), **nella loro qualità di cittadini, elettori e Consiglieri
Comunali di Polignano a Mare**, rappresentati e difesi – giusta mandato in calce
al presente atto – dall'avv. Francesco Silvio Dodaro (DDRFNC70P15A662B -
avv.dodaro@legalmail.it - fax 0805211317) con elezione di domicilio in Bari alla
via F.S. Abbrescia n.83/b;

contro

Comune di Polignano a Mare;

e nei confronti

Liotino Arianna;

Frugis Francesco;

Abbatepaolo Marilena;

Cantatore Valerio;

Brescia Lucia;

per l'annullamento – previa sospensiva

- del decreto Sindacale n.20/17, pubblicato sull'Albo Pretorio fino all'8.9.2017;
- ove occorra, degli atti di accettazione degli incarichi di Consiglieri Comunali Collaboratori (*id est* Delegati) da parte dei controinteressati;
- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e/o conseguente, comunque lesivo, ancorchè non conosciuto.

Fatto

I ricorrenti sono tutti cittadini ed elettori di Polignano a Mare dove rivestono anche la carica di Consiglieri Comunali.

In tale loro triplice veste, propongono la presente impugnativa che rivolgono principalmente al decreto n.20/17 con il quale il Sindaco ha conferito ai controinteressati l'incarico di collaborare nell'esame e studio di taluni argomenti.

Va premesso che il Primo Cittadino, rieletto nel giugno 2017:

- dispone di 10 Consiglieri di maggioranza sul totale di 17 Consiglieri Comunali;
- ha nominato 5 Assessori ai quali ha assegnato le seguenti deleghe (**cf. decreto n.17/17**):

Salvatore Colella	Lavori Pubblici, SUAP e Verde Pubblico
Domenico Scagliusi	Urbanistica e Pianificazione del Territorio
Doriana N. Stoppa	Politiche Sociali, della Solidarietà e della Famiglia
Paolo La Volpe	Bilancio, Finanze, Tributi, Personale, Patrimonio e Affari Generali
Chiara Pepe	Polizia Locale, Protezione Civile, Igiene e Sanità, Trasparenza, Innovazione Tecnologica, Programmazione ed Acquisizione Finanziamenti, Pari Opportunità e Contrade.

Ebbene – in assenza di qualsivoglia disposizione Statutaria e/o Regolamentare – il Sindaco, dopo aver nominato i ridetti Assessori ed affidato loro le relative Deleghe, ha conferito a 5 Consiglieri Comunali di maggioranza l'incarico di suoi Collaboratori nelle seguenti materie (**cf. impugnato decreto n.20/17**):

Frugis Francesco	Arredo Urbano
Liotino Arianna	Spettacolo, Attività Sportive e Politiche Giovanili
Cantatore Valerio	Demanio e Gruppo di Azione Locale (GAL)
Brescia Lucia	Pubblica Istruzione, Ambiente e Decoro Urbano
Abbatepaolo Marilena	Politiche culturali ed associazionismo, Archeologia, Politiche di genere, SAC e Biblioteca.

La semplice lettura dell'impugnato decreto, in uno col decreto di nomina degli Assessori, rende manifesta l'illegittimità del *modus procedendi* del Primo Cittadino disvelando il maldestro tentativo di mascherare, con il presunto affidamento di meri incarichi di Collaborazione, un'operazione politica di fidelizzazione e consolidamento della (risicata) maggioranza che lo sostiene.

Di qui la presente impugnativa che merita accoglimento alla stregua dei seguenti

motivi di diritto

E' pacifico come i ricorrenti abbiano interesse e legittimazione *ad causam* atteso che, da Consiglieri Comunali di Polignano a Mare, vengono lesi nell'esercizio delle loro attribuzioni con svilimento delle stesse funzioni di indirizzo e controllo che appartengono all'intero Consiglio Comunale e che, in ragione della innanzi descritta condizione/situazione dei controinteressati, non possono essere esercitate

secondo i principi di trasparenza, imparzialità e terzietà dettati dal Legislatore.

Come cittadini ed elettori (ma anche, ovviamente, da Consiglieri Comunali), i ricorrenti hanno altresì interesse acché vengano rispettate le regole Statutarie e Regolamentari dell'Ente nonché venga assicurato il corretto svolgimento della vita democratica della Città.

1) Violazione e falsa applicazione di legge (articoli 6-7 nonché 36 e seg. D.Lgs. 167/00). Violazione dello Statuto e del Regolamento Comunale. Eccesso di potere per sviamento. Abnormità procedimentale. Carenza assoluta di potere. Violazione dei principi dettati dall'art.97 della Costituzione.

In limine, si eccepisce come, in assenza di espressa disposizione Statutaria e Regolamentare, al Sindaco fosse inibita la possibilità di conferire formali incarichi istituzionali per figure che non sono neppure previste dal T.U. sulle autonomie locali. Invero, il D.Lgs. n.267/00 non contempla le figure di Consigliere Comunale Delegato né quella di Consigliere Comunale Collaboratore, figure che non sono previste neppure nello Statuto e nel Regolamento Comunale di Polignano a Mare con la conseguenza che il Sindaco non poteva affidare gli incarichi in questione essendo privo di qualsivoglia potere in tali sensi.

2) Violazione e falsa applicazione di legge (articoli 6-7 nonché 36 e seg. D.Lgs. 167/00). Violazione dello Statuto e del Regolamento Comunale. Eccesso di potere per sviamento. Abnormità procedimentale. Travisamento. Motivazione perplessa ed apparente. Illegittima commistione ed interferenza di ruoli e funzioni. Violazione dei principi dettati dall'art.97 della Costituzione.

Nel caso in cui codesto Ecc.mo TAR dovesse ritenere sussistente la possibilità di affidare, a Consiglieri Comunali, incarichi di (asserita) Collaborazione in assenza di disposizioni Statutarie e Regolamentari *ad hoc*, ebbene – in detta denegata ipotesi – dovrebbero comunque trovare applicazione i seguenti principi.

Innanzitutto è utile ricordare quali sono le figure tradizionali – ed ufficiali – dell'Ente Locale: l'art.36 del TUEL stabilisce che sono organi di governo del Comune: il Consiglio, la Giunta ed il Sindaco.

Nel successivo art.37 è disciplinata la composizione del Consiglio Comunale i cui componenti variano di numero a seconda della popolazione del singolo Comune.

È poi l'art.42 a definire i compiti del Consiglio Comunale e la sua funzione che è appunto quella indirizzo e controllo politico/amministrativo.

Precisa poi il III comma del già citato art.42 che il Consiglio Comunale è un organo in cui la terzietà collegiale – ma anche quella dei singoli componenti – risulta essenziale: infatti la richiamata norma prevede testualmente che il Consiglio Comunale *partecipa alla definizione, all'adeguamento e soprattutto alla verifica periodica dell'attuazione delle linee guida programmatiche del Sindaco e degli Assessori*. Ne discende che la posizione sia del Consiglio Comunale sia dei singoli Consiglieri deve essere assolutamente distante e terza rispetto all'azione politica e amministrativa del Sindaco e degli stessi Assessori.

Proprio per queste ragioni, il Sindaco non può conferire alcun incarico che possa determinare una commistione di ruolo, funzioni e competenze tra i tre organi di governo comunale.

Laddove ci fossero ancora delle perplessità, giungono in soccorso: *) l'art.43, III co., che prevede l'obbligo del Sindaco di rispondere entro 30 giorni alle interrogazioni dei Consiglieri Comunali; *) l'art.44, II co., che consente al Consiglio Comunale di istituire al proprio interno (e quindi con l'intervento di maggioranza ed opposizione) Commissioni d'Indagine sull'Amministrazione.

Appare, quindi, palese come **la funzione di controllo possa essere esercitata in concreto – e con effettività – solamente laddove il Consiglio Comunale sia davvero indipendente**, regola che d'altronde si ricava anche dall'art.64, I co., che prescrive l'incompatibilità tra le funzioni di Consigliere e quelle di Assessore nei Comuni con più di 15.000 abitanti (Polignano a Mare ha circa 18.000 abitanti).

Le funzioni della Giunta non sono, invece, delineate l'art.48 che prevede un potere residuale per gli atti che non sono di competenza né del Consiglio né del Sindaco.

Infine, va considerata la figura del Sindaco che ha un ruolo chiave essendo il rappresentante dell'Amministrazione Comunale che esercita funzioni di carattere locale (art.50) ed anche statale (art.54).

Dal quadro d'insieme del TUEL si ricava come esso tenda a ripercorrere la traccia di Montesquie e dunque della politica dei pesi e contrappesi. Ecco perché risulta importantissimo valutare le posizioni e funzioni dei tre organi di governo comunale visto che una loro commistione lederebbe tali principi e permetterebbe, attraverso possibili ingerenze, la creazione di squilibri i cui interessi particolari finirebbero per prevalere su quelli generali.

E' altresì importante ricordare come il TUEL, aldilà di queste tre figure ufficiali, non preveda altre figure istituzionali locali come quelle dei Consiglieri Comunali Delegati o dei Consiglieri Comunali Collaboratori.

Appare, pertanto, evidente come la scelta del Sindaco, oltre che per i profili denunciati nel primo motivo di ricorso, sia illegittima anche perché ha ingenerato un'inammissibile commistione di ruoli che ha inciso – elidendola – sulla terzietà del Consiglio Comunale e sull'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e controllo che sono state, nella sostanza, azzerate essendo i controinteressati, al contempo, controllati e controllori; non solo, il ruolo dei Consiglieri Collaboratori incide e limita anche l'attività degli stessi Assessori – ai quali sono state conferite deleghe su materie perfettamente sovrapponibili – aggirando l'art.64 del TUEL in tema di incompatibilità: infatti, restando in carica come Consiglieri Comunali, i Collaboratori esercitano, nella quotidianità, funzioni Assessorili, ipotesi assolutamente vietata dall'ordinamento.

3) Violazione e falsa applicazione di legge (articoli 6-7 nonché 36 e seg. D.Lgs. 167/00). Violazione dello Statuto e del Regolamento Comunale. Eccesso di potere per sviamento. Abnormità procedimentale. Travisamento. Motivazione perplessa ed apparente. Illegittima commistione ed interferenza di ruoli e funzioni. Erronea qualificazione. Violazione dei principi dettati dall'art.97 della Costituzione.

Laddove dovesse essere superata anche la censura contenuta nel secondo motivo di ricorso, ebbene – in detta ipotesi – dovrebbe essere comunque valutato l'effettivo contenuto dell'incarico conferito dal Primo Cittadino non potendo essere certamente ammesso che il *nomen iuris* precluda al Giudice la corretta qualificazione del rapporto.

Infatti, il Sindaco ha sostenuto furbescamente che si tratterebbe di semplici incarichi di mera Collaborazione mentre sono state affidate vere e proprie deleghe che vengono esercitate esattamente in questi precisi termini.

In particolare, lungi dall'aver fornito qualsivoglia contributo di approfondimento e dall'aver altresì formalizzato proposte, i controinteressati risultano titolari di vere e proprie deleghe che esercitano attivamente.

Infatti, oltre ad essersi qualificati in pubblico proprio come “delegati”, questi ultimi interloquiscono direttamente con gli Uffici e con i terzi partecipando, nella loro qualità, a Manifestazioni Pubbliche in rappresentanza dell'Ente e con

assunzione di scelte che competono, in via esclusiva, all'Amministrazione. E tutto ciò in materie che sono sovrapponibili alle deleghe degli Assessori e che non sono certamente riconducibili alle attribuzioni proprie dei Consiglieri Comunali Collaboratori che possono essere incaricati solamente di studiare specifiche questioni con un apporto temporalmente circoscritto rispetto a situazioni locali. Ciò esclude tassativamente che il Consigliere Comunale Collaboratore possa avere poteri diversi ed ulteriori rispetto a quelli degli altri Consiglieri facenti parte del Consiglio cosa che, invece, avviene nella fattispecie in violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dettati dall'art.97 della Costituzione.

Nel caso in esame, siamo dunque al cospetto di veri e propri Consiglieri Delegati sul cui ruolo sono intervenute due sentenze del G.A.: la prima, di codesto Ecc.mo TAR, ha delimitato il perimetro di funzioni a compiti, ribadendo **l'espresso divieto** di partecipare alle sedute di Giunta, di firmare atti del Sindaco e **di avere deleghe generali e statutariamente previste per gli Assessori nonché poteri ulteriori rispetto agli altri Consiglieri Comunali** (cfr. sentenza n.4499/06); la seconda, ha precisato che **il Delegato non può essere chiamato a gestire direttamente un settore dell'Amministrazione per conto del Sindaco**, perché si troverebbe contemporaneamente nella posizione di controllato e controllore fermo il fatto che questa figura deve essere comunque prevista nello Statuto dell'Ente (cfr. TAR Toscana, n.4499/06).

*

Conclusivamente – e riassumendo – l'impugnato decreto è viziato per i seguenti profili di illegittimità.

- a. Sono state create figure istituzionali non previste dallo Statuto Comunale che avrebbe dovuto, in ogni caso, stabilirne espressamente limiti ed ambiti.
- b. Si è realizzata una commistione di ruoli e funzioni con elisione dei compiti di indirizzo e controllo che sono quelli propri del Consiglio Comunale.
- c. Sono state attribuite deleghe generali di tipo Assessoriale e sono stati altresì esercitati – da parte dei controinteressati – compiti di amministrazione attiva.
- d. Sono stati attribuiti poteri uguali a quegli degli Assessori e maggiori di quelli degli altri Consiglieri Comunali e, soprattutto, è stato assegnato un ruolo ai controinteressati che ha permesso loro di condizionare e di incidere sulle attribuzioni di dirigenti, funzionari e responsabili degli uffici Comunali.

Istanza istruttoria

Si formula espressa richiesta istruttoria affinché codesto Ecc.mo TAR acquisisca le relazioni, gli studi e le proposte formulate dai Consiglieri Comunali Collaboratori in questi mesi di attività, il tutto con gli estremi della relativa protocollazione dei documenti trasmessi all'Ente.

Istanza di sospensiva

Il ricorso non è manifestamente infondato.

Il *periculum in mora* è evidentissimo atteso che, dall'assolvimento delle ridette improprie funzioni, i controinteressati stanno acquisendo ulteriore prestigio e forza elettorale a discapito dei ricorrenti e dell'intero Consiglio Comunale.

Inoltre tale loro improprio ruolo, da un lato, non assicura il corretto svolgimento della vita democratica dell'Ente (sottraendo i ridetti Consiglieri Comunali alle loro precipue funzioni di indirizzo e controllo), dall'altro, crea anche disorientamento nell'opinione pubblica e nella cittadinanza che tende a confondere i ruoli e le stesse prerogative Assessorili.

* * *

Per tutto quanto innanzi si,

chiede

che codesto Ecc.mo TAR, in accoglimento del presente ricorso e previa concessione dell'invocata misura cautelare, annulli tutti gli atti impugnati meglio indicati in epigrafe.

Si chiede altresì che, sussistendo i relativi presupposti, venga pronunciata sentenza in forma semplificata.

Con vittoria di spese

Dichiarazione: il presente giudizio ha **valore indeterminabile**.

Bari, 6 novembre 2017

Avv. Francesco Silvio Dodaro

Relata di notifica. Bari, 6 novembre 2017

L'avv. Francesco Silvio Dodaro, nella qualità di difensore dei signori Pellegrini Domenico, Lilla Onofrio, Ruggiero Mariagabriella e Lamanna Dionisio – dietro espressa autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bari ad effettuare le notificazioni a mezzo posta ai sensi dell'art.7 e ss. della L. 21/1/14 n.53 (delibera 27/7/09) – ha notificato copia conforme dell'antescritto ricorso al TAR Bari a:

1) previa iscrizione al cronologico n.487 dell'apposito Registro, **Comune di Polignano a Mare**, in persona del suo legale rappresentante p.t, domiciliato per la carica presso il **Municipio** ivi spedendola in plico raccomandato a.r.

Avv. Francesco Silvio Dodaro

TIMBRO DI ACCETTAZIONE DELL'UFFICIO POSTALE BA 2 - VIA QUARNARO

2) previa iscrizione al cronologico n.488 dell'apposito Registro, **Liotino Arianna** residente in **Polignano a Mare alla via Gandhi n.77** ivi spedendola in plico raccomandato a.r.

Avv. Francesco Silvio Dodaro

TIMBRO DI ACCETTAZIONE DELL'UFFICIO POSTALE BA 2 - VIA QUARNARO

3) previa iscrizione al cronologico n.489 dell'apposito Registro, **Frugis Francesco** residente in **Polignano a Mare alla via A. De Gasperi n.73** ivi spedendola in plico raccomandato a.r.

Avv. Francesco Silvio Dodaro

TIMBRO DI ACCETTAZIONE DELL'UFFICIO POSTALE BA 2 - VIA QUARNARO

4) previa iscrizione al cronologico n.490 dell'apposito Registro, **Abbatepaolo Marilena** residente in **Polignano a Mare alla S.C. Santa Candida snc** ivi spedendola in plico raccomandato a.r.

Avv. Francesco Silvio Dodaro

TIMBRO DI ACCETTAZIONE DELL'UFFICIO POSTALE BA 2 - VIA QUARNARO

5) previa iscrizione al cronologico n.491 dell'apposito Registro, **Cantatore Valerio** residente in **Polignano a Mare al Lungomare Domenico Modugno n.31** ivi spedendola in plico raccomandato a.r.

Avv. Francesco Silvio Dodaro

TIMBRO DI ACCETTAZIONE DELL'UFFICIO POSTALE BA 2 - VIA QUARNARO

6) previa iscrizione al cronologico n.492 dell'apposito Registro, **Brescia Lucia** residente in **Polignano a Mare, alla via Francesco D'Assisi n.22**, ivi spedendola in plico raccomandato a.r.

Avv. Francesco Silvio Dodaro

TIMBRO DI ACCETTAZIONE DELL'UFFICIO POSTALE BA 2 - VIA QUARNARO