

Pubblicato il 29/03/2019

N. 01765/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00796/2019 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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 796 del 2019, proposto da Vincenzo Della Corte, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano La Marca, con domicilio eletto presso il suo studio in Via Luciana Pacifici n. 6 (già via G. Azzariti), Napoli;

contro

Comune di Villa Literno, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Perla, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via S. Brigida n.39;

nei confronti

Antonio Ucciero, Rosa Vitone, Raffaella Ucciero, Amalia Iannone, Carloantonio Falcone, Valerio Di Fraia, Arturo Caiazzo, Tammaro Diana, Nicole Esposito, Adelina Pollastro, Michele Garofano, Antonio Ciliento, Tammaro Iovine, Vincenzo Tavoletta, Nicola Tamburrino, Laura Attianese, Giuseppe Ucciero, Augusto Pedana non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della Delibera del Consiglio Comunale di Villa Literno n. 1 del 13.2.2019, pubblicata all'albo pretorio in data 18.2.2019 e notificata al ricorrente il 20.2.2019, avente ad oggetto “Art. 12 dello statuto e art. 31 del Regolamento per il Funzionamento del Consiglio Comunale – Procedimento di Decadenza”;
- della comunicazione di avvio del procedimento di decadenza, a firma del Presidente del Consiglio Comunale di Villa Literno, recante prot. n. 947 del 26/01/2019;
- dell'avviso di convocazione del Consiglio Comunale di Villa Literno per il giorno venerdì 22/02/19 avente ad oggetto quale ordine del giorno: “1. Surroga e convalida Consiglieri Comunali; 2. Rendiconto Esercizio Finanziario 2015; 3. Approvazione Bilancio stabilmente riequilibrato 2016 – 2018 e relativi allegati”;
- dell'avviso di convocazione di urgenza del Consiglio Comunale di Villa Literno per il giorno sabato 23/02/19 avente ad oggetto quale ordine del giorno: “1. Surroga Consigliere Comunale decaduto Della Corte Vincenzo; 2. Rendiconto Esercizio Finanziario 2015; 3. Approvazione Bilancio stabilmente riequilibrato 2016 – 2018 e relativi allegati”;
- in subordine, se ed in quanto lesivi, dell'art. 12 dello statuto del Comune di Villa Literno e dell'art. 31 del Regolamento per il Funzionamento del Consiglio Comunale di Villa Literno;
- di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Villa Literno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2019 il dott. Maurizio Santise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

1. Vincenzo Della Corte, consigliere comunale del Comune di Villa Literno, eletto alle elezioni amministrative del 2016, ha impugnato la delibera di C.C. del 13/02/19, con la quale è stata disposta la decadenza dalla carica di consigliere comunale per reiterate assenze dalle sedute del Consiglio Comunale, contestandone la legittimità e chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

I. Violazione di legge - violazione e falsa applicazione degli artt. 43, co. 4, e 44 del d.lgs. 267/2000 – violazione e falsa applicazione dell'art. 12 dello statuto del Comune di Villa Literno – violazione e falsa applicazione dell'art. 31 del regolamento per il funzionamento del consiglio comunale - carenza di motivazione – motivazione apparente – illogicità – violazione del precetto di trasparenza dell'azione amministrativa - difetto di istruttoria - mancanza dei presupposti di fatto e di diritto - eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, sviamento - violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità dell'azione amministrativa – inopportunità – disparità di trattamento - violazione degli artt. 51 e 97 della costituzione;

II. Violazione di legge - violazione e falsa applicazione degli artt. 43, co. 4, e 44 del d.lgs. 267/2000 – violazione e falsa applicazione dell'art. 12 dello statuto del Comune di Villa Literno – violazione e falsa applicazione dell'art. 31 del regolamento per il funzionamento del consiglio comunale di Villa Literno - violazione degli artt. 2, 3, 7, 8, 9, 10 e 10 bis della l. n. 241/1990; violazione del giusto procedimento - carenza di istruttoria - eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta - violazione dei principi di correttezza e buona fede – carenza di motivazione - motivazione apparente – illogicità – violazione del precetto di trasparenza dell'azione amministrativa - mancanza dei presupposti di fatto e di diritto - eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, sviamento - violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità dell'azione amministrativa – inopportunità - violazione dell'art. 97 della costituzione;

III. Nullità della delibera del consiglio comunale di Villa Literno n. 1 del 13.2.2019 per eccesso di potere – violazione di legge ed erronea ed insufficiente motivazione nella parte in cui viene dichiarata immediatamente eseguibile stante il difetto d'urgenza;

IV. Illegittimità derivata della successiva convocazione di urgenza del consiglio comunale di Villa Literno per il giorno sabato 23/02/19.

Il Comune di Villa Literno si è costituito regolarmente in giudizio, contestando l'avverso ricorso e chiedendone il rigetto.

I controinteressati, cui è stato notificato il ricorso, non si sono costituiti in giudizio.

Alla camera di consiglio del 20 marzo 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

Ciò premesso sussistono i presupposti per concludere il presente giudizio con una sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., in considerazione della natura del presente contenzioso, come segnalato alle parti alla predetta camera di consiglio.

2. In via preliminare va respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal Comune.

Il collegio è consapevole che la giurisprudenza consolidata, sia ordinaria che amministrativa, ritiene sussistente la giurisdizione del g.o. nelle materie attinenti all'elettorato passivo, tra cui rientra quella relativa alla decadenza del consigliere comunale, perché si verte in tema di diritti soggettivi.

Nel caso di specie, tuttavia, si verte in un'ipotesi di decadenza dei Consiglieri comunali per la mancata partecipazione alle sedute; l'art. 43 comma 4, d.lg. n. 267 del 2000 statuisce che "Lo statuto stabilisce i casi di decadenza e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative". Tale disposizione introduce una seppur limitata sfera di potestà discrezionale in capo ai singoli enti locali nell'identificazione dei presupposti per la dichiarazione di decadenza, con riflessi sulle posizioni giuridiche incise e sulla giurisdizione, che spetta al g.a. ove siano coinvolti interessi legittimi,

come è accaduto nel caso di specie, in cui il consigliere comunale ricorrente contesta i presupposti di applicazione del provvedimento amministrativo impugnato.

Del resto, come si vedrà oltre, la giurisprudenza amministrativa, in casi esattamente sovrapponibili a quello oggetto del presente giudizio, ha sempre ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo.

Ne consegue, pertanto, che l'eccezione di difetto di giurisdizione va respinta.

3. Il ricorso è fondato.

E' emerso che alcuni consiglieri comunali, tra cui il ricorrente, sono risultati assenti a più consigli comunali, in pretesa violazione dell'art. 12 dello Statuto Comunale e dell'art. 31 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale.

Il predetto art. 12 dello Statuto del Comune di Villa Literno dispone che: "Il funzionamento del Consiglio è disciplinato da apposito regolamento, approvato a maggioranza assoluta dei componenti, in conformità ai seguenti principi: a) gli avvisi di convocazione dovranno essere recapitati ai consiglieri, nel domicilio dichiarato, rispetto al giorno di convocazione, almeno: - cinque giorni prima per le convocazioni in seduta ordinaria; - tre giorni prima per le convocazioni in seduta straordinaria; - un giorno prima per le sedute straordinarie dichiarate urgenti; il giorno di consegna non viene computato; b) nessun argomento può essere posto in discussione se non sia stata assicurata, ad opera della Presidenza, un'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri".

Il comma terzo prevede che il consigliere è tenuto a giustificare per iscritto l'assenza dalla seduta entro dieci giorni dalla stessa. Il comma quarto dispone che la mancata partecipazione a tre sedute consecutive ovvero a cinque sedute nell'anno solare, senza giustificato motivo, dà luogo all'avvio del procedimento da parte del Presidente del Consiglio, per la dichiarazione della decadenza del consigliere con contestuale avviso all'interessato che può far pervenire le sue osservazioni entro 15 giorni dalla notifica dell'avviso.

Il ricorrente, facente parte del gruppo politico di minoranza “Noi Litternesi”, è risultato assente a tre sedute consecutive del Consiglio Comunale; per tale motivo è stata disposta la sua decadenza con il provvedimento in questa sede impugnato.

Il ricorrente ha, tuttavia, evidenziato che le assenze dalle sedute del consiglio comunale sono state giustificate dal motivo di dissenso politico. Tanto, peraltro, si desume dalla nota n. 1214 del 1.2.2019, con cui il ricorrente provvedeva a fornire le richieste giustificazioni, rappresentando come la mancata presenza ai Consigli Comunali del 2.7.18, 11.9.18 e 11.12.18, fosse stata voluta quale manifestazione di “deliberato astensionismo” riguardo alla continua convocazione dei Consigli Comunali nelle ore mattutine.

Di qui, l'astensionismo dei consiglieri del gruppo “Noi Litternesi” teso a contestare il comportamento della maggioranza e del Presidente del Consiglio Comunale che, secondo la loro prospettazione, avrebbe violato disposizioni statutarie e regolamentari e violato così le prerogative della minoranza. In data 11 settembre 2018 è stata, peraltro, presentata dal gruppo “Noi Litternesi”, istanza in cui veniva preannunciata la scelta politica di astensione dell'intero gruppo “Noi Litternesi”, comunicando testualmente che: “I consiglieri del Gruppo “Noi Litternesi”, con la mancata presenza in Consiglio Comunale manifestano il loro dissenso vs. un presidente del consiglio che non tiene conto delle loro istanze e soprattutto non tiene conto delle istanze dei Cittadini a cui interessa ancora la “res pubblica” continuando a convocare l'assemblea in mattinata”.

La giurisprudenza consolidata, cui questo Collegio intende dare continuità, ha evidenziato che le circostanze da cui consegue la decadenza del consigliere comunale vanno interpretate restrittivamente e con estremo rigore, data la limitazione che essa comporta all'esercizio di un *munus publicum*, considerando dunque che gli aspetti garantistici della procedura devono essere valutati attentamente, anche al fine di evitare un uso distorto dell'istituto come

strumento di discriminazione delle minoranze (Cons. Stato, V, 20 febbraio 2017, n. 743).

Ne consegue che le assenze danno luogo a decadenza dalla carica qualora la giustificazione addotta dall'interessato sia relegata alla sfera mentale soggettiva di colui che la adduce, sì da impedire qualsiasi accertamento sulla fondatezza, serietà e rilevanza dei motivi (Cons. Stato, V, 29 novembre 2004, n. 7761), ovvero, più in generale, quando dimostrano con ragionevole evidenza un atteggiamento di disinteresse per motivi futili od inadeguati rispetto agli impegni con l'incarico pubblico elettivo (Cons. Stato, V, 9 ottobre 2007, n. 5277).

Per tali motivi è stato evidenziato che "la decadenza, intesa quale misura sanzionatoria, non può riguardare il deliberato astensionismo di un consigliere comunale che viene esercitato in un contesto di dialettica politica tra maggioranza ed opposizione di documentata conflittualità" tanto più se l'astensionismo "risulta deliberato e preannunciato, in conformità ad una decisione assunta dai gruppi consiliari di appartenenza ed adeguatamente motivata in relazione ad un asserito atteggiamento della maggioranza che li ha esclusi dalle scelte amministrative più significative" (cfr., Consiglio di Stato, Sez. V^a, Sentenza n. 4433/2017).

Nella stessa prospettiva si è posta anche la giurisprudenza amministrativa dei T.A.R., secondo cui l'astensionismo deliberato e preannunciato di un consigliere comunale dalle sedute dell'organo cui appartiene, ancorché superiore al periodo previsto ai fini della decadenza, è da considerarsi uno strumento di lotta politico-amministrativa a disposizione delle forze di opposizione per far valere il proprio dissenso a fronte di atteggiamenti ritenuti non partecipativi, dialettici e democratici delle forze di maggioranza a cui non può conseguire la sanzione della decadenza dalla carica di consigliere, anche perché in tal caso l'amministratore non mostra disinteresse e negligenza nell'adempiere il proprio mandato e non genera alcuna grave difficoltà di

funzionamento dell'organo collegiale cui appartiene (cfr., T.A.R. Latina, (Lazio) sez. I, 29/07/2016, n.510).

Nel caso di specie, è emerso nitidamente che l'astensionismo del ricorrente sia avvenuto per motivi di lotta politica per i comportamenti tenuti dalla maggioranza.

Ne consegue, pertanto, che le assenze dalle sedute consiliari del ricorrente non potevano essere apoditticamente ritenute ingiustificate e condurre alla decadenza del ricorrente senza una adeguata valutazione sulle loro motivazioni.

Peraltro, nel provvedimento impugnato non vi è alcuna motivazione sul punto, né replica alle giustificazioni prodotte dal ricorrente.

Ne consegue, pertanto, che il ricorso va accolto e il provvedimento impugnato, per l'effetto, va annullato.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Maurizio Santise, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Maurizio Santise

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO