

Publicato il 01/10/2020

N. 00680/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00465/2020 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 Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 465 del 2020, proposto da:

Strapparava Anna, Becchetti Francesco, Zani Matteo, Sigurtà Mauro, Zobbio Ruggero Fabio, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Mauro Beltrami, presso il cui studio sono domiciliati in Brescia, Via XX Settembre 48, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

contro

Comune di Lumezzane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Ballerini, presso il cui studio è domiciliato in Brescia, Viale della Stazione n. 37, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione del 26.05.2020 (reg. pubblicazioni n. 583), con la quale il Consiglio Comunale del Comune di Lumezzane ha dichiarato “*non accolta in quanto non ha ottenuto la maggioranza dei voti favorevoli dei consiglieri presenti e partecipanti da remoto*” la mozione proposta dai gruppi consiliari del Partito Democratico Lumezzane, Italia Viva Lumezzane, Civica per Lumezzane presentata in data 21.05.2020, prot. 19021 relativa alla definizione TARI anno 2020 per imprese ed enti costretti alla chiusura dell’attività a causa dell’emergenza COVID-19;
- di ogni atto ad esso presupposto, connesso, collegato e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2020 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con gravame notificato il 10 agosto 2020 e depositato in data 25 agosto 2020 espongono i ricorrenti, consiglieri comunali del Comune di Lumezzane:

- di essere i promotori della mozione in materia di “*definizione TARI anno 2020 per imprese ed enti costretti alla chiusura dell’attività a causa dell’emergenza covid-19*”, presentata in data 21 maggio 2020;

- che detta proposta, inserita al punto 10 dell'ordine del giorno del Consiglio Comunale del 26 maggio 2020, veniva discussa nel corso della seduta pubblica, tenutasi con modalità telematiche, e che il relativo verbale di deliberazione veniva pubblicato all'Albo Pretorio informatico del Comune di Lumezzane, come da certificazione dell'11 giugno 2020;
- che in relazione a detta proposta, a fronte dei 17 consiglieri presenti, 7 esprimevano voto favorevole e 10 si astenevano;
- che il verbale erroneamente riportava l'esito della votazione come negativo, per non avere la mozione ottenuto la maggioranza dei voti favorevoli dei consiglieri presenti e partecipanti da remoto.

Gli esponenti deducono l'illegittimità dell'atto avverso per violazione dell'art. 17 *bis* del regolamento del Consiglio comunale del Comune di Lumezzane adottato con delibera di Consiglio comunale n. 18 del 18.03.1993, disciplinante il numero legale per la validità delle deliberazioni, sottolineando che in base a tale espressa disposizione gli astenuti non dovevano essere computati ai fini della determinazione del *quorum* deliberativo e che la mozione doveva, conseguentemente, ritenersi approvata dalla maggioranza dei votanti. Si è costituito in giudizio per resistere al ricorso l'intimato Comune di Lumezzane, ribadendo la legittimità dell'atto impugnato e proponendo una lettura sistematica della norma invocata in combinato disposto con il precedente articolo 17, che disciplina il *quorum* strutturale, e che esclude dal computo dei presenti i consiglieri tenuti per legge ad astenersi; solo questi – sostiene la difesa comunale – vanno espunti dalla base di calcolo del *quorum* funzionale, dovendo diversamente l'astensione volontaria considerarsi come voto.

Alla Camera di Consiglio del 23 settembre 2020 la causa è stata ritenuta in decisione, rilevata la sussistenza dei presupposti per definire il giudizio con sentenza in forma semplificata a termini dell'articolo 60 c.p.a. e dato di ciò avviso alle parti costituite.

Il gravame è fondato.

L'articolo 17 del regolamento regolante il funzionamento del consiglio comunale di Lumezzane, che dispone in merito al numero legale per la validità delle sedute (cd. *quorum* strutturale), stabilisce che:

- il consiglio comunale si riunisce validamente con la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati senza computare a tal fine il Sindaco, salvo che sia richiesta una maggioranza speciale;
- nella seduta di seconda convocazione è sufficiente, per la validità dell'adunanza, l'intervento di almeno quattro consiglieri;
- non concorrono a determinare la validità dell'adunanza i consiglieri tenuti ad astenersi obbligatoriamente, coloro che escono dalla sala prima della votazione, gli assessori esterni (scelti tra cittadini non facenti parte del Consiglio).

Per la validità delle deliberazioni (*quorum* "funzionale") l'articolo 17 bis dispone, invece:

“Nessuna deliberazione è valida se non è approvata dalla maggioranza assoluta dei votanti, fatti salvi i casi in cui sia richiesta una maggioranza qualificata.

Non si computano per determinare la maggioranza dei votanti:

- a) coloro che si astengono;*
- b) coloro che escono dalla sala prima della votazione;*
- c) le schede bianche e quelle nullè”.*

Quest'ultima disposizione prevede quindi, testualmente, che gli astenuti non si computano per determinare la maggioranza dei votanti.

Tale disciplina risulta legittimamente assunta nell'esercizio dell'autonomia regolamentare dell'organo comunale, atteso che ai sensi dell'articolo 38, comma 2 del d.lgs. 267/2000 è demandata al regolamento la disciplina del funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo Statuto. L'unico vincolo posto dalla legge statale riguarda il *quorum* strutturale; la norma dispone, infatti, che la fonte regolamentare deve indicare il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco.

Nessun limite è posto, invece, da tale fonte con riferimento al *quorum* funzionale, la cui disciplina è integralmente rimessa all'autonomia degli enti locali.

Pertanto nell'esercizio della sua autonomia regolamentare il Consiglio comunale ha attribuito espressamente un significato all'astensione dei componenti dell'organo, significato che peraltro non contrasta con i principi generali, atteso che “*non esiste alcun principio di matrice costituzionale, dal quale possa ricavarsi il corretto metodo di computo degli astenuti da parte di organi collegiali deliberanti (TAR Lazio, sez. I[^], 2 ottobre 2007, n. 9642)*”. (T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 22 marzo 2016, n. 3565).

In particolare, secondo il richiamato articolo 17 bis, gli astenuti non sono considerati votanti e non incidono pertanto sulla determinazione del *quorum* funzionale, ovvero sul numero dei voti favorevoli necessari per approvare una deliberazione. Atteso che

L'astenuto non esprime né approvazione né disapprovazione rispetto alla proposta in votazione, la scelta di escluderlo dalla base di calcolo del *quorum* deliberativo mira ad assicurare all'astensione un valore diverso rispetto all'espressione del voto contrario, cui altrimenti sarebbe assimilata negli effetti.

Né può essere accolta la lettura sistematica proposta dalla difesa della resistente amministrazione, secondo cui l'articolo 17 *bis* farebbe riferimento ai soli astenuti per legge, citati dal precedente articolo del regolamento. Tale interpretazione, infatti, oltre che contrastante con il tenore letterale della norma in questione, risulta contraddittoria, atteso che i consiglieri tenuti per legge ad astenersi non sono considerati nemmeno ai fini della validità della seduta e non hanno diritto di voto, come specificato dal terzo comma dell'articolo 17 (*“Essi intervengono alle adunanze del Consiglio, partecipano alla discussione, ma non hanno diritto al voto”*) sicché l'esclusione recata dall'articolo 17 *bis* – così interpretata – sarebbe ultronea.

D'altro canto *“la sussistenza di una disciplina che equipari in via generale i presenti astenutisi, agli assenti, non deve sorprendere (...) poiché questa è ad es. la soluzione utilizzata dal regolamento della Camera dei Deputati, che al suo art. 48, dopo aver ribadito la formula costituzionale “maggioranza dei presenti”, afferma che sono considerati presenti solo coloro che esprimono voto favorevole o contrario. Formula giudicata dalla Corte costituzionale compatibile con la previsione costituzionale della “maggioranza dei presenti” di cui all'art. 64 cost. atteso che “dichiarare di astenersi ed assentarsi sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente - come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente - ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale”. Se così è – aggiunge la*

Corte - "l'assemblea può stabilire in via generale ed astratta quale sia, ai fini del computo della maggioranza e, quindi, della validità delle deliberazioni, il valore dell'un modo o dell'altro di manifestare la volontà di non partecipazione alla votazione" (cfr. sent. n. 78 del 1984)." (Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2012, n. 3372).

Nel caso di specie dei 17 consiglieri presenti, 10 si sono astenuti e i 7 votanti si sono espressi tutti in modo favorevole. La proposta di mozione doveva pertanto intendersi approvata in conformità alla richiamata disciplina regolamentare sul funzionamento dell'organo comunale.

Ne consegue la fondatezza del gravame e la declaratoria di annullamento dell'atto impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la deliberazione impugnata in principalità.

Condanna il Comune resistente alla refusione ai ricorrenti delle spese di lite, che liquida in 2.500,00 (duemilacinquecento//00) euro, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandra Tagliasacchi, Primo Referendario

Elena Garbari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Elena Garbari

IL PRESIDENTE
Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO