

N. 00606/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00552/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 552 del 2013, proposto da:

Orante Piccone, rappresentato e difeso dagli avv. Gabriella Martani e Gesuino Loi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Ettore Atzori, in Cagliari, via Tola n. 21;

contro

Comune di Arborea, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Barberio, con domicilio eletto presso il suo studio, in Cagliari, via Garibaldi n.105;

nei confronti di

Nicola Carta, non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

- della delibera del Consiglio Comunale di Arborea n. 21 in data 3/5/2013, pubblicata il 9/5/2013, con la quale è stata deliberata la decadenza dalla carica e dalle funzioni di consigliere di Orante Piccone a motivo della mancata partecipazione dello stesso alle sedute del Consiglio Comunale tenutesi in data 21 febbraio - 18 marzo - 19 marzo 2013;
- della delibera n. 25 del 4/6/2013, pubblicata l'11/6/2013, con la quale il Consiglio Comunale ha surrogato il Consigliere Piccone con il consigliere Nicola Carta;
- delibera del Consiglio Comunale di Arborea n. 12 del 18/3/2013, pubblicata il 27/3/2013, nella parte in cui il consigliere Orante Piccone è indicato come assente;
- comunicazione di avvio del procedimento di decadenza dalla carica di consigliere comunale di cui alla nota a firma del Sindaco prot. n. 5060 del 9/4/2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Arborea.

Viste le memorie difensive.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2014 il dott. Antonio Plaisant e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente, consigliere comunale presso il Comune di Arborea, impugna gli atti in epigrafe indicati, con i quali lo stesso Comune -dopo averlo dichiarato assente alla seduta del Consiglio comunale in data 18 marzo 2013, respinto le sue richieste di rettifica del relativo verbale e considerata irricevibile la certificazione medica prodotta a giustificazione dell'ulteriore assenza alla seduta del 19 dicembre 2013- lo ha dichiarato decaduto per tre assenze non giustificate (compresa quella del 21 febbraio 2013) e l'ha poi surrogato con il sig. Nicola Carta.

Il ricorso è affidato a censure che saranno esaminate nella parte in diritto.

Si è costituito in giudizio il Comune di Arborea, chiedendo la reiezione del ricorso ed eccependo l'inammissibilità delle censure rivolte nei confronti della deliberazione consiliare 18 marzo 2013 in quanto tardivamente impugnata.

Il controinteressato, pur a fronte di regolare notifica a mani del ricorso in data 28 giugno 2013, non si è costituito in giudizio.

Con ordinanza 30 luglio 2013, n. 265, l'istanza cautelare proposta dal ricorrente è stata accolta, con la conseguente sospensione dell'efficacia degli atti impugnati.

È seguito lo scambio di ulteriori memorie difensive, con cui ciascuna delle parti ha ulteriormente argomentato le proprie tesi.

Alla pubblica udienza del 2 luglio 2014 la causa è trattenuta a decisione nel merito.

DIRITTO

Non merita accoglimento, in primo luogo, l'eccezione di parziale tardività del ricorso sollevata dalla difesa comunale, sul presupposto che la deliberazione con cui il sig. Piccone è stato dichiarato assente alla seduta del 18 marzo 2013 avrebbe dovuto essere impugnata entro 60 giorni dalla sua conoscenza, intervenuta il 22 aprile 2013.

Al riguardo è sufficiente osservare come la deliberazione con cui il Comune ha ritenuto il Piccone assente alla riunione del 18 marzo 2013 non può essere considerata (e tanto meno poteva esserlo da parte dello stesso ricorrente) alla stregua di "arresto procedimentale" rispetto all'effetto ultimo della sua decadenza da consigliere, in quanto:

- il vigente regolamento di funzionamento del consiglio comunale (cfr. doc. parte resistente) commina la sanzione della decadenza in caso di tre assenze consecutive non giustificate (art. 19, comma 6);
- nel caso in esame, la terza assenza consecutiva, come tale decisiva ai fini della decadenza, è intervenuta (non già in data 18 marzo 2013, seconda assenza) bensì alla riunione del 19 marzo 2013;

- pertanto la deliberazione con cui è stata accertata l'assenza del 18 marzo 2013 si inserisce in un quadro procedimentale più complesso, che si conclude con l'atto di decadenza, rispetto al quale l'atto di accertamento dell'assenza assume i connotati di atto presupposto a carattere endoprocedimentale (pur non potendosi escludere che quest'ultimo produca anche effetti lesivi autonomi, i quali dovrebbero e potrebbero essere contestati immediatamente, ma ciò esula dall'oggetto del presente giudizio, nel quale l'interesse sostanziale fatto valere del ricorrente è quello di evitare la decadenza).

Passando al merito, dalle numerose censure dedotte è possibile espungere due nuclei fondamentali di doglianza, contenuti in particolare nei motivi I, II, III, IV e V di ricorso, che assumono carattere assorbente.

In primo luogo si contesta la violazione dell'art. 19, comma 6, primo periodo, del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale di Arborea, a mente del quale *"I consiglieri comunali che non intervengono per tre volte senza*

giustificato motivo sono dichiarati decaduti con deliberazione del Consiglio comunale; in specie il ricorrente osserva che - delle tre assenze che gli sono state contestate - quella del 18 marzo 2013 non risponderebbe al vero e sostiene che la relativa decisione risentirebbe di gravi irregolarità inficianti il sistema di rilevazione delle presenze utilizzato in quell'occasione.

Il motivo è fondato.

Al riguardo assumono rilievo i seguenti elementi oggettivi:

- alla seduta del 18 marzo 2013, svoltasi in sede diversa dall'aula consiliare, erano presenti, oltre ai componenti del Consiglio, anche numerosi cittadini e consiglieri provinciali e regionali;
- ciò determinò un notevole "affollamento" della riunione, impedendo al Segretario comunale di riscontrare le presenze con l'ordinario sistema dell'appello nominale;
- tali circostanze hanno obiettivamente reso meno affidabile il procedimento di rilevazione, tanto che sul punto il verbale della seduta è stato sotto vari aspetti rettificato (cfr. la correzione operata in riferimento alla presenza, prima non attestata, del cons. Renzo Capraro: doc. 7 di parte ricorrente, così come la nota con cui il cons. Sandra Neri ha chiesto di essere indicata presente anche nella "pagina del verbale di seduta", soggiungendo che anche altri consiglieri erano stati dati erroneamente assenti: doc. 6 di parte ricorrente);
- la presenza in aula del ricorrente è stata confermata dai consiglieri Sanna, Serra, Ferniani, Neri e Capraro, che hanno riferito di averlo visto presente alla seduta del 18 marzo 2013 (cfr. alle. 13 del ricorrente);
- nel rispondere all'istanza di rettifica del verbale proposta al riguardo dal ricorrente, lo stesso Segretario comunale ha osservato, con nota del 29 aprile 2013 (doc. 11 di parte ricorrente), di "non aver potuto accertare la sua presenza alla riunione in argomento", attestando al contempo di aver rilevato le presenze "per presa visione diretta dei consiglieri presenti o per segnalazione di altri amministratori, sia riguardo alla loro presenza che a quella di altri colleghi".

Pertanto il sistema di rilevazione delle presenze utilizzato nel corso della predetta riunione si è rivelato alquanto inaffidabile e comunque privo dei caratteri minimi del riscontro oggettivo, come dimostrano le numerose correzioni di errori materiali e la stessa attestazione del Segretario comunale, il quale -lungi dall'escludere in radice la presenza del ricorrente- si è limitato a riferire di "non aver potuto accertare la sua presenza", affermazione, questa, dal significato intrinsecamente non univoco; del resto proprio la sussistenza di circostanze che rendevano più difficile la rilevazione delle presenze, invece che giustificare il metodo (non certamente oggettivo e certo) a tal fine utilizzato, semmai ne evidenzia ulteriormente l'inadeguatezza.

Ne discende, con tutta evidenza, che un provvedimento così grave come la decadenza di un consigliere comunale non può trovare adeguato fondamento in un sistema di rilevazione delle presenze come quello sopra descritto e ciò conferma la fondatezza della censura in esame.

Il secondo profilo sostanziale di doglianza si concentra sulla terza assenza contestata al ricorrente, relativa alla seduta consiliare del 19 marzo 2013, che il Comune ha considerato "ingiustificata", e come tale rilevante ai fini della decadenza, per avere il ricorrente inviato la certificazione medica giustificativa solo in data 2 maggio 2013, cioè oltre 45 giorni dopo la data della riunione.

Sul punto il ricorrente osserva di aver prodotto la certificazione medica nei termini che gli furono assegnati nell'ambito del procedimento di decadenza, per cui l'Amministrazione avrebbe dovuto comunque tenerne conto.

Controparte ribatte che il procedimento di verifica delle assenze e quello di decadenza hanno funzione e andamento ben distinti, per cui il ricorrente avrebbe dovuto depositare "preventivamente" la documentazione giustificativa, come imporrebbe l'art. 29, comma 2, del regolamento sul funzionamento del Consiglio.

Il Collegio condivide la prospettazione del ricorrente.

In primo luogo perché né l'art. 29, comma 2, del regolamento consiliare, né altra disposizione in esso contenuta, impongono espressamente di depositare in via preventiva la documentazione giustificativa; in particolare l'art. 29, comma 2, si limita a statuire che "la giustificazione può avvenire mediante motivata comunicazione scritta o verbale, resa al Sindaco, il quale ne dà notizia al Consiglio", laddove tale comunicazione ben potrebbe intervenire anche nella seduta successiva a quella cui si riferisce l'assenza, in assenza di ulteriori precisazioni normative.

In secondo luogo perché, anche volendo ipotizzare la sussistenza di un onere di comunicazione preventiva nei termini sostenuti dalla difesa comunale, deve, comunque, considerarsi il fatto che in questo caso specifico l'assenza del 19

marzo 2013 è stata quella decisiva (in quanto terza consecutiva) ai fini della decadenza, ma di ciò il ricorrente ha avuto contezza solo con l'avvio del procedimento di decadenza, con cui il Comune ha formalizzato la propria intenzione di considerarlo assente anche nella precedente seduta del 18 marzo 2013, alla quale egli asseriva (e asserisce tuttora) di essere stato, invece, presente; in altre parole, poiché le tre assenze determinano decadenza solo se (oltre che consecutive) tutte assieme considerate, il ricorrente ha avuto contezza dell'importanza decisiva della certificazione medica giustificativa solo con l'avvio del procedimento di decadenza, per cui elementari esigenze di tutela del contraddittorio e del diritto di difesa imponevano al Comune di consentire la produzione del relativo certificato nei termini a tal fine previsti dall'art. 19, comma 8 del regolamento di funzionamento del Consiglio, la cui violazione non è stata contestata.

Per quanto premesso il ricorso va accolto, con il conseguente annullamento degli atti impugnati nella parte in cui decretano la decadenza del ricorrente dalla carica di consigliere comunale e la sua sostituzione con il sig. Nicola Carta.

Le spese processuali, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti dell'Amministrazione resistente, mentre devono essere integralmente compensate in relazione al controinteressato non costituito in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe proposto e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nella parte in cui decretano la decadenza del ricorrente dalla carica di consigliere comunale e la sua sostituzione con il sig. Nicola Carta.

Condanna il Comune di Arborea alla rifusione delle spese di giudizio in favore del ricorrente, liquidate in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre agli accessori di legge e al contributo unificato.

Compensa le spese nei confronti del controinteressato non costituito in giudizio.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Antonio Plaisant, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il **11/07/2014**

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)