



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9095 del 2018, proposto da Sara Centofanti, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Pittori, Carlo Contaldi La Grotteria, Raffaele Bifulco, Michela Urbani e Federico Mazzella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dei difensori in Roma, Lungotevere dei Mellini, 24;

*contro*

Comune di Artena, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Ricci e Carola Ferdinandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Stefano Silvestri in Roma, via Ludovisi, n. 35;

*nei confronti*

Marco Valeri, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

della Delibera del Consiglio Comunale di Artena n. 25 del 22.5.2018, pubblicata all'albo pretorio in data 2.7.2018, con la quale è stata approvata la "Proposta di decadenza consigliere comunale – art. 11, c. 5, dello Statuto del Comune di Artena e art. 31, c. 5, del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale"; della Delibera del Consiglio Comunale di Artena n. 26 del 22.5.2018, pubblicata all'albo pretorio in data 2.7.2018, avente ad oggetto

“Surroga consigliere decaduto e contestuale convalida dell'elezione”; di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresi, in parte qua, lo Statuto del Comune di Artena – limitatamente all'art. 11, co. 5 – ed il Regolamento sul funzionamento del Consiglio Comunale – limitatamente all'art. 31, co. 5;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2018 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso notificato l'11 luglio 2018 al comune di Artena e al controinteressato Marco Valeri, la ricorrente impugna le delibere del consiglio comunale numero 25 e numero 26 del 22 maggio 2018 nonché, in via subordinata, l'articolo 11 comma 5 dello statuto comunale e l'articolo 31 comma 5 del regolamento sul funzionamento del consiglio comunale.

Con la delibera impugnata numero 25 del 2018, la ricorrente è stata dichiarata decaduta dalla carica di consigliere comunale per essere stata assente senza giustificato motivo a 4 sedute consecutive del consiglio.

Con la successiva delibera impugnata numero 26 del 2018, il controinteressato è stato surrogato nel ruolo di consigliere comunale.

Il primo provvedimento impugnato è motivato con l'assenza della ricorrente, senza giustificazione, a 4 sedute consiliari consecutive in data 13 febbraio 2018, 28 marzo 2018, 30 marzo 2018 e 3 aprile 2018.

La ricorrente, premesso di essere stata eletta al consiglio comunale nella lista civica maggioritaria e di essere successivamente confluita con altri 3 consiglieri

in un gruppo di opposizione, rappresenta che la decadenza dichiarata dalla maggioranza consiliare avrebbe l'effetto di rafforzare la suddetta maggioranza, consentendo la surroga della ricorrente con un candidato, primo dei non eletti nella lista civica, orientato politicamente a favore del sindaco e della giunta comunale.

Con il primo motivo di impugnazione, la ricorrente deduce che le sedute cui si è assentata non sarebbero state 4, bensì 3, in quanto la seduta del 30 marzo 2018 non si sarebbe mai svolta per mancanza del numero legale.

Il regolamento per il funzionamento del consiglio comunale, all'articolo 31, prevede l'avvio del procedimento di decadenza per il consigliere che non abbia partecipato a 3 sedute consecutive, senza giustificato motivo, consentendo all'interessata di far pervenire le sue giustificazioni entro 15 giorni dalla notifica dell'avviso di avvio del procedimento.

Nella fattispecie, l'interessata si sarebbe assentata alle prime 2 sedute, svoltesi il 13 febbraio e il 28 marzo 2018, per la malattia della figlia, partorita il 18 maggio 2017.

L'articolo 31 del regolamento richiamato intende giustificare le assenze dei consiglieri per seri motivi di famiglia, per cui le prime 2 assenze dovrebbero ritenersi giustificate.

Con riferimento alla 3<sup>a</sup> assenza, quella riferita alla seduta del 3 aprile 2018, la ricorrente allega l'astensionismo dei consiglieri del proprio gruppo di opposizione che, dopo aver fatto mancare il numero legale alla seduta del 30 marzo, al fine di contestare il comportamento della maggioranza in relazione alla revisione delle tariffe sui rifiuti, si sono assentati collettivamente anche alla seduta del 3 aprile.

Il fatto sarebbe dimostrato dal resoconto della seduta del 30 marzo, laddove risultano assenti tutti i consiglieri del gruppo di opposizione di appartenenza della ricorrente.

Essendo riconosciuto l'astensionismo come giustificata causa di assenza dalla giurisprudenza amministrativa ed essendo dimostrato dalla documentazione allegata al ricorso che la ricorrente non si è disinteressata all'attività politica nel periodo di assenza, le delibere con cui è stata dichiarata la decadenza della ricorrente e la surrogazione di altro candidato nel mandato consiliare sarebbero illegittime.

Infine, la ricorrente deduce la mancata notifica della delibera all'interessata, pubblicata all'albo pretorio senza comunicazione individuale.

Con il 2° motivo, la ricorrente deduce violazione della legge e del regolamento comunale, non corrispondendo al vero la mancanza di giustificazioni nelle assenze, essendo stata fornita risposta giustificativa in data 3 maggio 2018, quindi entro il termine di 15 giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento di decadenza datata 20 aprile 2018; la mancata considerazione delle giustificazioni adottate costituirebbe vizio ulteriore della delibera di decadenza impugnata.

Il provvedimento sarebbe anche viziato da eccesso di potere per sviamento, essendo diretto allo scopo di sostituire la ricorrente con altro consigliere comunale politicamente più favorevole alla maggioranza.

Con il 3° motivo, proposto in via subordinata, la ricorrente deduce violazione degli articoli 43 e seguenti del decreto legislativo 267 del 2000 da parte dello statuto comunale e del regolamento sul funzionamento del consiglio comunale, se interpretati nel senso di legittimare il provvedimento di decadenza impugnato; se così fosse, le norme regolamentari non garantirebbero il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative delle assenze sancito dall'articolo 43 del testo unico enti locali, con violazione anche del principio della garanzia delle minoranze imposto dal successivo articolo 44 del testo unico.

Il Comune si costituisce in giudizio eccependo che l'articolo 11 comma 5 dello statuto comunale prevede la decadenza dei consiglieri comunali che non intervengono alle sedute, senza giustificato motivo, per 3 volte consecutive.

Il regolamento per il funzionamento del consiglio comunale, all'articolo 31, comma 3, precisa che le giustificazioni delle assenze devono essere date per iscritto, entro 10 giorni dalla seduta; si intendono giustificate, al comma 4, le assenze per causa di malattia, servizio militare, seri motivi di famiglia, assenza dal Comune o altri gravi motivi.

Non avendo la ricorrente mai impugnato il comma 3 e il comma 4 dell'articolo 31, ella avrebbe prestato acquiescenza alle disposizioni richiamate.

Le giustificazioni non sarebbero pervenute tempestivamente, entro il termine di 10 giorni dall'assenza; dopo la comunicazione di avvio del procedimento di decadenza, con nota del 20 aprile 2018, la ricorrente, con risposta del 3 maggio 2018, avrebbe indicato le ragioni delle proprie assenze, ma non le avrebbe documentate.

Infatti la malattia della figlia sarebbe stata asserita senza alcun documento probatorio.

Neppure le ragioni di protesta politica sarebbero state provate, in ogni caso non sarebbero riconosciute come causa giustificativa delle assenze dall'articolo 31 comma 4 del regolamento per il funzionamento del consiglio comunale.

Il consiglio comunale avrebbe esercitato legittimamente la propria ampia discrezionalità nel valutare la infondatezza delle ragioni giustificative.

Il ricorso è trattato all'udienza pubblica del 12 dicembre 2018, per essere deciso.

## DIRITTO

L'articolo 43 del testo unico sugli enti locali, decreto legislativo numero 267 del 2000, al comma 4, conferisce agli statuti comunali il compito di stabilire i casi di decadenza dei consiglieri comunali per la mancata partecipazione alle sedute, garantendo il diritto dei consiglieri interessati a far valere le cause giustificative nell'ambito delle relative procedure.

La giurisprudenza si è più volte occupata della norma recata dalla suddetta disposizione, giungendo alla conclusione che le circostanze da cui consegue la

decadenza del consigliere comunale devono essere 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, Sez. V, 22/09/2017, n. 4433; Cons. Stato, Sez. V, 20/02/2017, n. 743).

Ne consegue che le assenze danno luogo a decadenza dalla carica solo 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, Sez. 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 assunti con l'incarico pubblico elettivo (Cons. Stato, Sez. V, 9 ottobre 2007, n. 5277).

Nel comune di Artena, lo statuto ha stabilito, legittimamente, la decadenza dei consiglieri comunali che risultino assenti ingiustificati alle sedute per 3 volte consecutive.

Il regolamento per il funzionamento del consiglio comunale, nello stabilire la procedura per la dichiarazione di decadenza dei consiglieri assenteisti, all'articolo 31, comma 3, ha fissato i termini per le giustificazioni dell'assenza, da fornire per iscritto entro 10 giorni dalla seduta e al comma 4 ha individuato alcune cause di giustificazione delle assenze, tra cui "seri motivi di famiglia".

La regolamentazione è integrata dal comma 5 dello stesso articolo 31 che consente al consigliere interessato al procedimento di decadenza di far pervenire le proprie giustificazioni entro 15 giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento.

Nella fattispecie, al consigliere comunale ricorrente è stata contestata l'assenza a 4 sedute consiliari consecutive, svoltesi il 13 febbraio 2018, il 28 marzo 2018, il

30 marzo 2018 e il 3 aprile 2018.

In seguito all'avvio del procedimento di decadenza, comunicato il 20 aprile 2018, l'interessata ha fatto pervenire le proprie osservazioni, con nota del 3 maggio 2018, giustificando, innanzitutto, l'assenza alle sedute del 13 febbraio e del 28 marzo con lo stato di salute della figlia in tenera età, partorita meno di un anno prima.

Con riferimento alla 3<sup>a</sup> assenza contestata, l'interessata ha rilevato che la seduta non si sarebbe mai svolta, essendo andata deserta per mancanza del numero legale.

L'ultima assenza, quella alla seduta del 3 aprile, sarebbe giustificata da una protesta politica, essendosi astenuti dalla partecipazione alla riunione tutti e 4 i componenti del gruppo consiliare di opposizione cui appartiene il consigliere interessato.

Con la delibera consiliare impugnata numero 25 del 22 maggio 2018, l'interessata è stata dichiarata decaduta dalla carica di consigliere comunale, per essere risultata assente senza giustificato motivo a 4 sedute consiliari consecutive.

Il primo motivo di impugnazione, dedotto con il ricorso, è fondato e assorbente. Illegittimamente, con il provvedimento impugnato, sono state considerate ingiustificate le assenze alle sedute consiliari del 13 febbraio e del 28 marzo 2018, nonostante l'interessata abbia tempestivamente giustificato, entro il termine di 15 giorni decorrente dalla comunicazione di avvio del procedimento, le suddette assenze.

La malattia della figlia rientra oggettivamente tra i seri motivi di famiglia che consentono a un consigliere comunale, madre di una bambina di età inferiore ad un anno, di assentarsi legittimamente da una o più sedute dell'assemblea comunale.

È del tutto irrilevante la mancata allegazione del certificato medico sullo stato di salute della bambina, non essendo previsto da alcuna norma l'obbligo di

certificare la malattia di un infante.

Il fatto che l'interessata non abbia immediatamente comunicato le ragioni dell'assenza, entro 10 giorni dallo svolgimento delle sedute contestate, non può essere determinante per concludere il procedimento con la dichiarazione di decadenza, atteso che lo stesso regolamento comunale prevede la possibilità di giustificarsi entro i 15 giorni successivi alla comunicazione di avvio del procedimento.

Come si è già osservato, le regole del procedimento di decadenza devono essere interpretate nel senso più favorevole al consigliere interessato, al fine di evitare che una norma dettata dallo scopo di escludere dal consiglio comunale gli eletti disinteressati allo svolgimento dei lavori si trasformi, a causa di una interpretazione formalistica, in un pretesto per indebolire le minoranze, approfittando di violazioni procedurali di scarsa importanza.

Nel caso di specie, la maggioranza, adottando il provvedimento di decadenza impugnato, non ha tenuto conto delle giustificazioni oggettive e valide fornite dalla ricorrente, almeno con riferimento alle prime due assenze.

Di conseguenza, sono irrilevanti le contestazioni relative alle successive sedute, in quanto insufficienti ad integrare la fattispecie astratta della assenza ingiustificata ad almeno tre sedute consecutive del consiglio.

In accoglimento del ricorso, pertanto, deve essere annullata la delibera numero 25 del 2018, con cui la ricorrente è stata dichiarata decaduta dalla carica di consigliere comunale, così come la successiva delibera numero 26 del 2018, con cui si è disposta la surroga della ricorrente nella carica di consigliere comunale, viziata da illegittimità derivata dalla invalidità della presupposta delibera di decadenza.

In applicazione del criterio della soccombenza, devono essere poste a carico del Comune resistente le spese processuali sostenute dalla ricorrente, rimanendo estraneo al rapporto processuale e, quindi, alla decisione sulle spese, il



controinteressato che non si è costituito in giudizio e che non ha partecipato alla formazione dei provvedimenti illegittimi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune resistente al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese processuali, liquidate in euro 2000,00 (duemila) oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Brunella Bruno, Consigliere

Antonio Andolfi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonio Andolfi**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**