

## TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Lombardia – Brescia, 10 aprile 2006, n. 383.

*È illegittima la dichiarazione di decadenza dalla carica di consigliere per mancata partecipazione a più di tre sedute, quando l'assenza sia stata preannunciata come forma di astensionismo dovuto a ragioni politiche di opposizione alla maggioranza consiliare e non a disinteresse o negligenza.*

*Omissis.*

Deve invece essere condiviso il secondo ordine di censure, attraverso cui si deduce violazione dell'art. 12 comma 5 dello Statuto comunale, dell'art. 43 comma 4 del D.Lgs. n. 267 del 2000, nonché eccesso di potere per sviamento, erronea valutazione dei presupposti, ingiustizia, disparità di trattamento e difetto di motivazione, in quanto l'assenza dalle sedute consiliari costituirebbe, in realtà, un deliberato e preannunciato astensionismo dovuto a ragioni di natura politica e di opposizione nei confronti della maggioranza consiliare.

Prima di entrare nel merito della questione giuridica sottoposta all'esame del Collegio è opportuno rilevare:

- che la dialettica politica tra le forze di maggioranza e di opposizione all'interno del Consiglio comunale di ... è caratterizzata da una accesa conflittualità (iniziata negli anni 1998-1999), come emerge dalla relazione predisposta dal Ministero dell'interno in data 17.7.2003 per rispondere ad una interrogazione in corso presso il Senato della Repubblica;
- che iniziavano così le prime dichiarazioni di astensione dalla partecipazione alle sedute consiliari da parte dei consiglieri di minoranza (cfr. dichiarazione di voto per la seduta del 22.1.1999; delibera di Consiglio comunale 17.2.2001 n. 5);
- che tale astensione veniva giustificata, da parte delle minoranze, a fronte della rilevata chiusura delle forze consiliari di maggioranza ad ogni dialogo e confronto politico effettivo sulle decisioni del Consiglio comunale;
- che, come si legge nella citata relazione del Ministero dell'interno in data 17.7.2003, "ad alimentare il clima non certo sereno all'interno del Consiglio comunale, è giunta la decisione, adottata il 18.6.2002, di modificare il regolamento del Consiglio stesso, ai sensi dell'art. 43 del Decreto legislativo 267/2000, con l'introduzione di una nuova disposizione relativa alla decadenza dalla carica di consigliere al verificarsi di almeno tre assenze ingiustificate".

Secondo la difesa comunale, ciascun consigliere ha il dovere di partecipare alle sedute in attuazione del mandato ricevuto dagli elettori, per cui l'omessa partecipazione costituisce un tipico caso di decadenza sanzionatoria che l'amministrazione può comminare ogni qualvolta ricorre il duplice requisito dell'assenza consecutiva per almeno tre sedute e della insussistenza di accettabili giustificazioni (che tali, non sarebbero, secondo il Comune, l'astensionismo deliberato per ragioni di opposizione politica).

La linea difensiva dell'Amministrazione non può essere condivisa.

Si può solo concordare sulla circostanza che l'astensionismo ingiustificato di un consigliere comunale costituisca legittima causa di decadenza sul presupposto del disinteresse e della negligenza che l'amministratore mostra nell'adempiere il proprio mandato, con ciò generando non solo difficoltà di funzionamento dell'organo collegiale cui appartiene, ma violando l'impegno assunto con il corpo elettorale che lo ha eletto e che ripone in lui la dovuta fiducia politico-amministrativa.

Nel caso in esame non ricorrono, tuttavia, tali presupposti.

Certamente non si può affermare che i ricorrenti abbiano mostrato disinteresse alle attività politico-amministrative del Consiglio comunale, così come emerge chiaramente dal clima turbolento che caratterizza la dialettica tra maggioranza e opposizione. Altrettanto dicasi per la diligenza con cui gli stessi adempiono il mandato, atteso che rientra nel diritto del consigliere comunale l'impiego di tutti gli strumenti giuridici offerti dall'ordinamento per opporsi a decisioni non condivise (quali, ad esempio, l'espressione di voto contrario, l'astensione dal voto o l'omessa partecipazione alla seduta al fine di impedire il formarsi del *quorum* strutturale).

Occorre inoltre osservare che le prerogative del consigliere comunale non si esauriscono nella partecipazione alle sedute dell'organo cui appartiene, ma contemplano lo svolgimento di tutta una serie di attività individuali di carattere propulsivo, conoscitivo e di controllo.

L'astensionismo deliberato e preannunciato, ancorché superiore al periodo previsto ai fini della decadenza, deve quindi 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.

In tal caso lo strumento sanzionatorio non può certo essere quello della rimozione (per decadenza) di consiglieri di opposizione che potrebbero apparire "scomodi" per la vivace protesta posta in essere, bensì quello di un eventuale scioglimento dello stesso consiglio comunale quando il clima altamente conflittuale venutosi a creare per atteggiamenti poco costruttivi di entrambi gli schieramenti dia luogo a turbamenti di ordine pubblico, i quali non giovano certo al buon andamento dell'azione amministrativa.

Nei termini sopra indicati deve quindi ritenersi giustificata la mancata partecipazione ad alcune sedute consiliari e, di conseguenza, illegittima la conseguente pronuncia di decadenza, così come del resto già affermato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Napoli, Sez. I, 4.12.1992 n. 436), di cui pare opportuno riportare i seguenti passi:

"L'interesse perseguito in concreto dal Consiglio comunale era ben diverso dall'interesse pubblico al buon funzionamento dei lavori consiliari ma atteneva propriamente a logiche interne di carattere politico.

In tali termini la vicenda in esame è paradigmaticamente assimilabile a tutta quella casistica che ha portato da tempo la giurisprudenza ad attenuare la portata dell'istituto, che, originariamente destinato ad assicurare l'assolvimento degli incarichi pubblici, spesso finisce nella pratica per essere esclusivamente un mezzo di lotta politica.

Ed è per tale fondamentale ragione che il giudice amministrativo, anche nell'ordinamento previgente al T.U. del 1915, ha applicato prudentemente le relative norme; e questo fin agli albori del secolo. La decadenza dalla carica appartiene infatti alla categoria di quelle limitazioni all'esercizio di un diritto al *munus publicum* che devono essere interpretate restrittivamente (Cons. Stato, Sez. unite 30 aprile 1908, Cons. Stato, IV Sez., 14 agosto 1915). In sostanza, la decadenza non può certamente riguardare il deliberato astensionismo di un gruppo politico, che rientra nel novero delle facoltà ordinariamente a disposizione delle forze di opposizione ...".

In relazione a quanto sopra appare anche significativa, ancorché non risolutiva, la circostanza che le disposizioni statutarie vennero appositamente modificate con deliberazione del 18.6.2002, introducendo, appunto, la norma sulla decadenza dalla carica di consigliere al verificarsi di almeno tre assenze ingiustificate (a fronte di rapporti altamente conflittuali sorti già da tempo come sopra ricordato).

Il motivo all'esame va quindi accolto.

*Omissis.*