

Pubblicato il 20/01/2023

N. 00026/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00771/2022 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 Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 771 del 2022, proposto da:

Andrea Tunis, Maria Rosaria Montisci, Tommaso Abbate, Anco Enrico Serra e Paola Gambula, rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Castelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Narcao, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Davide Simula, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Carbonia 22;

*nei confronti*

Concessioni e Consulenze S.r.l. (C&C S.r.l.), e Diego Santus, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento:*

- deliberazione del Consiglio Comunale di Narcao n. 22 del 26.09.2022, avente ad oggetto: "Riconoscimento debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194,

c. 1, lett. e), del d.lgs. n. 267/2000. Contestuale variazione di competenza e di cassa n. 1 al bilancio di previsione finanziario 2022-2024. Art. 175 D.lgs. 18/08/2000. Applicazione di quota parte dell'avanzo di amministrazione 2021 al Bilancio”.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

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

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2023 il dott. Antonio Plaisant e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

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

Con nota 20 settembre 2022, prot. 7284, il Sindaco di Narcao ha convocato il Consiglio comunale in prima convocazione per il giorno 26 settembre 2022.

Alla relativa seduta erano presenti dieci consiglieri più il Sindaco -su un totale di dodici più il Sindaco- data l'assenza di due consiglieri.

Dopo l'illustrazione del primo ordine del giorno e della relativa proposta di deliberazione, avente a oggetto l'approvazione di un debito fuori bilancio e della conseguente variazione contabile, si sono allontanati dall'aula cinque consiglieri, esattamente i sig.ri Andrea Tunis, Maria Rosaria Montisci, Tommaso Abbate, Anco Enrico Serra e Paola Gambula.

I cinque consiglieri e il Sindaco rimasti in aula hanno proceduto alla votazione, che si è conclusa con l'approvazione della proposta all'unanimità.

Con il ricorso sottoposto all'esame del Collegio i cinque consiglieri che si erano allontanati dall'aula impugnano la relativa deliberazione del Consiglio comunale, deducendo il difetto del quorum strutturale previsto per il funzionamento dello stesso.

Si è costituito in giudizio il Comune di Narcao, sollevando eccezioni di rito e di merito.

Alla camera di consiglio del 12 gennaio 2023, fissata per l'esame dell'istanza cautelare proposta in ricorso, le parti sono state avvertite della possibilità che

la controversia fosse decisa nel merito con sentenza in forma semplificata e, all'esito, il Collegio ritiene di potere procedere in tal senso.

Il ricorso è fondato, per le ragioni che si passa a esporre.

In primo luogo non merita accoglimento l'eccezione di difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, giacché l'approvazione di una deliberazione consiliare in difetto del richiesto quorum strutturale incide sulle prerogative istituzionali dei consiglieri, quale conseguenza dell'illegittimità inficiante il funzionamento dell'organo rappresentativo in seno al quale le loro prerogative individuali si manifestano (cfr. T.A.R. Napoli, Sez. VII, 13 luglio 2015, n. 3679; T.A.R. Liguria, Sez. I, 19 ottobre 2007, n. 1773; T.A.R. Lombardia, Brescia, 11 agosto 2004, n. 889).

Infondata è, altresì, l'eccezione di difetto d'interesse sollevata dal Comune sul contenuto della deliberazione impugnata, posto che ciascun componente del Consiglio comunale ha un preciso interesse al corretto svolgimento di tutti i lavori consiliari e certamente può far valere il vizio inficiante il procedimento seguito per approvare una deliberazione che, evidentemente, non condivide (cfr. T.A.R. Catanzaro, Sez. I, 26 febbraio 2008, n. 174).

Così come non coglie nel segno l'ulteriore eccezione relativa alla prova di resistenza, posto che la deliberazione ora in esame è stata approvata con il voto favorevole dei sei consiglieri (compreso il Sindaco) partecipanti alla riunione -su tredici (sempre compreso il Sindaco) complessivamente previsti- per cui laddove i sette assenti avessero, per ipotesi, votato contro quella deliberazione non sarebbe stata approvata. Né assume rilievo il fatto che due dei sette assenti erano tali sin dall'inizio (vedi supra) -per cui l'ipotetico voto contrario dei cinque consiglieri inizialmente presenti e poi usciti dall'aula (id est gli odierni ricorrenti) non avrebbe potuto modificare l'esito del voto- atteso che la funzione del quorum strutturale, notoriamente diversa da quella del quorum funzionale (profilo, questo, sul quale si tornerà diffusamente infra), è quella di garantire che tutti i lavori consiliari si svolgano alla presenza del numero minimo di componenti prescritto, il che non è avvenuto.

Passando all'esame del merito il Collegio reputa sussistente la denunciata violazione dell'art. 10 dello Statuto del Comune di Narcao, secondo cui "Le sedute del consiglio comunale possono essere di prima o di seconda convocazione. Il Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale dovrà indicare il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute. (Prec. *Per la validità delle sedute di prima convocazione è richiesta la presenza della metà dei consiglieri assegnati, senza computare a tale fine il Sindaco. Per la validità delle sedute di seconda convocazione è richiesta la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati, senza computare a tale fine il sindaco. E' fatto, comunque, salvo il rispetto di maggioranze diverse inderogabilmente previste da norme di legge vigenti*)".

Difatti, non essendo stato ancora approvato l'apposito Regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale di Narcao, assume rilievo proprio la suddetta disciplina dello Statuto comunale, considerato che quest'ultimo, secondo quanto previsto dall'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, ha il compito di dettare i principi regolatori del funzionamento dell'Organo consiliare.

Pertanto, alla luce di quanto previsto dal citato art. 10, comma 3, dello Statuto, nelle sedute di prima convocazione è necessaria la presenza di almeno la metà dei consiglieri escluso il Sindaco, cioè di sei consiglieri, mentre nel caso in esame erano presenti alla votazione solo cinque consiglieri e il Sindaco.

Né può condividersi l'assunto difensivo del Comune secondo cui dovrebbe applicarsi il minor quorum di un terzo dei componenti previsto dalla stessa norma statutaria per le sedute di seconda convocazione e questo perché la parte dallo stesso art. 10, comma 3, dedicata alle sedute di prima convocazione è preceduta dalla locuzione "*Prec.*" (di incerto significato), oltre a essere stata inserita a carattere corsivo e fra parentesi, per cui dovrebbe attribuirsi alla stessa una funzione meramente programmatica, che la renderebbe insuscettibile di immediata applicazione.

Tale assunto, infatti, è sprovvisto di base testuale, a fronte di un disposto normativo, comunque, chiaro nel suo contenuto precettivo, per cui appare condivisibile l'opposto rilievo mosso della difesa di parte ricorrente secondo cui *“La diversa veste grafica della seconda parte del comma e, precisamente quanto ripotato all'interno delle parentesi, è dovuta al fatto che si è qui voluto anticipare una norma che in realtà dovrebbe essere contenuta nel Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale; tale anticipazione ha la funzione di adottare una norma vincolante non solo nell'immediato ma anche un principio inderogabile di indirizzo per il futuro contenuto del Regolamento di cui si è detto. Sarebbe un controsenso ritenere che detta norma non sia di immediata applicazione solo perché il regolamento (che tale norme deve obbligatoriamente recepire) non è ancora stato adottato”*.

Del resto la tesi comunale conduce a un risultato obiettivamente irragionevole laddove propone di applicare il medesimo quorum strutturale di un terzo alle sedute consiliari sia di prima che di seconda convocazione, in contrasto con il consolidato principio che vede la previsione di quorum “discendenti” da una convocazione all'altra degli organi collegiali, per evidenti ragioni di funzionalità degli stessi.

Così come la prassi sinora utilizzata dallo Comune di Narcao pare confermare l'immediata operatività del maggior quorum previsto per le sedute di prima convocazione, come evidenziato dalla difesa di parte ricorrente senza trovare, sul punto, specifica smentita in fatto.

Infine non può essere condiviso l'ulteriore assunto difensivo comunale secondo cui i cinque consiglieri inizialmente presenti, allontanatisi dall'aula (solo) al momento della votazione, dovrebbero essere conteggiati tra i presenti ai fini del quorum strutturale, che risulterebbe, dunque, rispettato.

Prima di tutto perché non vi sono motivi per discostarsi dal consolidato orientamento secondo cui il richiesto quorum strutturale deve permanere per l'intero svolgimento delle operazioni consiliari e prima di tutto, ovviamente, nella fase più delicata della votazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 11 maggio 2007, n. 2351).

Inoltre perché la norma richiamata dalla difesa Comunale a fondamento della propria tesi -cioè l'art. 26, comma 6, dello Statuto comunale, rubricato "Verbali degli organi collegiali"- statuisce che "*Nelle votazioni palesi chi dichiara di astenersi è computato nel numero dei votanti. Nelle votazioni a scrutinio segreto le schede bianche e nulle si computano per determinare il numero dei votanti. In entrambe le votazioni chi dichiara di non parteciparvi è computato nel numero dei presenti e non in quello dei votanti*". Pertanto tale norma fa riferimento ai consiglieri che abbiano dichiarato di non partecipare alla votazione, e non invece ai consiglieri che si allontanano dall'aula, come nel caso ora in esame, né le due ipotesi possono essere equiparate in quanto la prima incide sul quorum funzionale (relativo a chi partecipa alle votazioni) e la seconda sul quorum strutturale (relativo ai presenti in aula).

Per quanto sin qui esposto il ricorso deve essere accolto, con il conseguente annullamento dell'atto impugnato e spese di lite che seguono la soccombenza, come da dispositivo.

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 l'atto impugnato.

Condanna il Comune di Narcao alla rifusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, liquidate nella somma complessiva di euro 1.500,00, oltre agli accessori di legge e al contributo unificato.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lensi, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere, Estensore

Gabriele Serra, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Antonio Plaisant**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Lenzi**

IL SEGRETARIO