



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 6635 del 2009, proposto da:
Comune di Valentano, rappresentato e difeso dall'avv. Piero Cesarei, con domicilio
eletto presso l'avv. Piero Cesarei in Roma, via Emilio de' Cavalieri n. 11;

contro

Adolfo Fioroni, Nazareno Conti, Patrizio Ricci, Raffaele Saraconi, rappresentati e
difesi dall'avv. Lucia Buononato, con domicilio eletto presso l'avv. Lucia
Buononato in Roma, viale delle Milizie n. 114;
Bordo Vittorio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II TER n. 06569/2009,
resa tra le parti, concernente MODIFICA REGOLAMENTO CONSIGLIO
COMUNALE DI VALENTANO.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Adolfo Fioroni, Nazareno Conti, Patrizio
Ricci e Raffaele Saraconi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2010 il Cons. Angelica Dell'Utri e uditi per le parti gli avvocati gli avv.ti Cesarei e Buononato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto notificato in date 24, 25 e 28 luglio 2009 e depositato il 31 seguente, il Comune di Valentano ha appellato la sentenza 7 luglio 2009, n. 6569, del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sezione seconda ter, non notificata, con la quale, in accoglimento del ricorso dei consiglieri di minoranza signori Carlo Adolfo Fioroni, Nazareno Conti, Patrizio Ricci e Raffaele Saraconi, è stata annullata la deliberazione consiliare 4 giugno 2008, n. 18, recante modifiche al regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale.

L'appellante ha premesso che con detta sentenza sono state condivise entrambe le censure svolte dai ricorrenti, ossia quella diretta a far valere l'illegittimità della modifica dell'art. 43, concernente il divieto di convocazione d'urgenza per le deliberazioni in determinate materie e le maggioranze occorrenti, in quanto assunta a maggioranza assoluta anziché con quella qualificata prevista dallo stesso articolo, nonché quella relativa alla pretesa modifica del precedente art. 42, in quanto non indicata nell'ordine del giorno né discussa in assemblea. Poi a sostegno dell'appello ha dedotto:

1.- Errata interpretazione e falsa applicazione dell'art. 38, comma 2, del T.U. n. 267 del 2000.

E' errata la ricostruzione del sistema normativo operata dal TAR. La norma del regolamento comunale che richiede la maggioranza qualificata per le modifiche regolamentari non deriva dal "combinato disposto degli artt. 42, 43", ma è

contenuta esclusivamente dall'art. 43, su cui non incide il mai modificato art. 42. Il detto art. 43, che prevedeva "salvo diverse maggioranze stabilite dalla legge" il voto favorevole di nove consiglieri per l'approvazione delle delibere concernenti, tra l'altro, le modifiche regolamentari (e, addirittura, per l'approvazione dello Statuto e delle sue modifiche ed integrazioni, quando è lo statuto che può porre limiti e regole al funzionamento del Consiglio, e non viceversa), è in contrasto col cit. art. 38 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale prevede all'uopo la maggioranza assoluta ed è norma imperativa non derogabile, rispondente ad esigenze di carattere logico elementare. Ciò non ha a che vedere con la possibilità del regolamento di stabilire quorum più alti per delibere di particolare rilevanza e significato; tale possibilità non può però estendersi alle modifiche del regolamento stesso, poiché la maggioranza deve averne il potere, dunque la possibilità di abrogarlo in parte qua a maggioranza assoluta. In tal senso è incomprensibile l'affermazione del TAR secondo cui sarebbe occorso un ricorso incidentale, mentre l'assunto secondo cui la deliberazione sarebbe stata adottata senza il prescritto quorum sembra far riferimento al diverso caso di qualsiasi deliberazione non tenendo conto di una previsione regolamentare illegittima ma pur esistente. Nel caso di specie, invece, oggetto dell'atto era proprio l'abrogazione del quorum previsto dall'art. 43, sicché appare incongruo ed inconferente che la pronuncia sia basata proprio su tale quorum. Né vale che, ove il legislatore avesse voluto consentire la modifica del regolamento con la stessa maggioranza occorrente per la sua approvazione, lo avrebbe detto come con l'art. 6 per le modifiche dello statuto, poiché la norma richiamata dimostra il contrario. Infine, il TAR non ha tenuto conto del chiaro indirizzo in senso contrario espresso in sede cautelare dal Consiglio di Stato.

2.- Errato accoglimento del ricorso relativamente alla parte che impugna la presunta modifica dell'art. 42.

Gli appellati si sono costituiti in giudizio e, anche in successive due memorie, premesso che, come rappresentato nell'ultima memoria di primo grado, il signor Saraconi si è dimesso dalla carica di consigliere comunale ed è dunque cessata la materia del contendere nei suoi confronti, hanno eccepito l'inammissibilità dell'appello per mancata contestazione di una delle autonome censure (di violazione degli artt. 114 Cost. e degli artt. 3, co. 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 e 4 della l. n. 131 del 2003 per aver il Comune violato la normativa sulla riserva regolamentare degli enti locali) accolte in ordine alla modifica dell'art. 43. Nel merito, hanno svolto ampie controdeduzioni. Il Comune appellante ha replicato con memoria del 15 gennaio 2010.

L'appello è stato discusso all'udienza pubblica del 26 gennaio 2010, ed il collegio se ne è riservata la decisione.

DIRITTO

Com'è esposto nella narrativa che precede, forma oggetto della controversia in trattazione la deliberazione 4 giugno 2008, n. 18, del Consiglio comunale di Valentano con la quale, a maggioranza assoluta di sette componenti del Consiglio su tredici, sono state adottate modifiche al regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale. In particolare, le modifiche riguardano, tra gli altri, l'art. 43, il cui testo originario stabiliva che talune deliberazione in specifiche materie, tra cui i "regolamenti o loro modifiche ed integrazioni", non potessero essere assunte in sessioni convocate d'urgenza (co. 1) e che per le relative proposte "salvo diverse maggioranze stabilite dalla legge, le stesse devono essere approvate con il voto favorevole di almeno nove componenti del Consiglio comunale" (co. 2). Il nuovo testo prevede che "ogni deliberazione del Consiglio comunale si intende approvata quando abbia ottenuto il voto favorevole della maggioranza assoluta dei votanti. Fanno eccezione le deliberazioni per le quali la legge o lo Statuto prescrivono espressamente speciali 'quorum' riferiti ai presenti e/o ai votanti e/o a

maggioranze speciali di voti favorevoli”. In sintesi, l’organo assembleare ha ritenuto che per l’approvazione della deliberazione in parola si applicasse non il disposto dello stesso art. 43 nel testo in quel momento vigente, bensì l’art. 38, co. 2, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il quale, nel demandare ad apposito regolamento la disciplina del funzionamento dei consigli comunali, prevede che il medesimo regolamento sia “approvato a maggioranza assoluta”, in virtù del rinvio dello stesso art. 43 alle maggioranze stabilite dalla legge.

Con l’appellata sentenza il TAR, premesso tra l’altro che rientra nell’autonomia normativa ed organizzativa degli enti locali, di cui all’art. 3, co. 4, del citato testo unico, la facoltà di stabilire maggioranze per la modifica del regolamento per il funzionamento del consiglio comunale, ha affermato che il previgente art. 43 non è perciò in contrasto con l’art. 38 dello stesso testo unico, laddove prescrive la maggioranza assoluta per l’approvazione dei regolamenti, poiché la norma ha funzione surrogatoria, dettata per la prima regolamentazione dell’organo consiliare, non ripetuta per le successive modifiche (diversamente dall’art. 6, co. 2, riguardante lo statuto) in ordine alle quali, quindi, la fissazione del quorum è rimessa, per l’indicata autonomia, al regolamento stesso.

Diversamente da quanto sostenuto dal Comune appellante (e melius re perpensa rispetto alla tesi accolta dalla Sezione in sede cautelare), le argomentazioni e le conclusioni del primo giudice meritano di essere condivise.

Il Collegio è infatti dell’avviso che la norma contenuta nel cit. art. 38, co. 2, consente al consiglio di deliberare con la sola maggioranza assoluta la prima adozione del regolamento per il suo funzionamento; assolve, cioè, a quella funzione surrogatoria a cui si riferisce il TAR. Ma, una volta adottato il regolamento contenente specifica previsione in ordine alle maggioranze occorrenti per proprie modifiche, l’adozione di queste non può che trovare disciplina in

quelle norme di cui il consiglio stesso si è dotato, alle quali l'ente deve attenersi essendo ben noto come una pubblica amministrazione non possa disapplicare le regole da essa poste, se non previo ritiro ed ancorché illegittime. Non vale, dunque, a consentire che si modifichi il regolamento in parola senza la prescritta maggioranza qualificata la pur prevista salvezza delle "diverse maggioranze previste dalla legge", poiché la norma di legge richiamata ha carattere cogente solo, come detto, in sede di prima approvazione dell'atto e non prevale sulla diversa disciplina locale. Come bene ha rilevato il TAR, tanto trova piena conferma nel disposto dell'art. 6, co. 4, del testo unico, in materia di modifiche statutarie, per le quali è espressamente stabilita l'applicabilità delle particolari regole fissate per la deliberazione di adozione dello statuto. Né possono condividersi le argomentazioni, svolte dall'appellante, secondo cui proprio l'art. 6, co., dimostrerebbe che la regola generale è che gli atti amministrativi possano essere modificati con le stesse maggioranze prescritte per l'adozione, dal momento che se tale fosse la regola generale, il legislatore non avrebbe avvertito la necessità di esplicitarla in relazione allo statuto. D'altro canto, si è già evidenziato come, nello stabilire la necessità del voto favorevole di nove componenti del Consiglio comunale, lo stesso Consiglio si è autovincolato a deliberare con una tale maggioranza.

Dunque, per questo capo della sentenza appellata, a cui si riferisce il primo motivo, l'appello dev'essere respinto, restando ovviamente assorbito l'esame dell'eccezione di inammissibilità sollevata con riguardo all'assunta mancata formulazione di doglianze circa una ragione autonoma di annullamento.

Col secondo motivo si censura il capo della stessa sentenza con il quale la deliberazione è stata annullata anche nella parte in cui, nell'allegato nuovo testo di regolamento, dichiarato parte integrante e sostanziale del provvedimento, sono state introdotte modifiche anche all'art. 42, non discusse in assemblea e non

indicate nell'ordine del giorno, a nulla rilevando la dichiarazione di volontà successivamente espressa con la deliberazione consiliare 13 ottobre 2008, n. 44. La questione, ancorché marginale, merita adesione, nel senso che con quest'ultima deliberazione è stata disposta la correzione dell'errore materiale, addebitato agli uffici, riguardante la pubblicazione dell'art. 42. Pertanto, non v'era più ragione del contendere, per il resto rientrando nella competenza degli uffici la materiale correzione del testo.

Infine, va condivisa la domanda degli appellati circa la cessazione della materia del contendere del ricorso di primo grado nei confronti del ricorrente signor Raffaele Saraconi, nel frattempo dimessosi dalla carica di consigliere comunale. In effetti, tale sopravvenuta circostanza rimuove ogni interesse del medesimo all'impugnativa, sicché nei suoi riguardi il ricorso dev'essere dichiarato improcedibile; e tanto anche d'ufficio, dal momento che si tratta della verifica della permanenza delle condizioni dell'azione, sulla quale il primo giudice non si è pronunciato.

Quanto alle spese del grado, la peculiarità delle questioni sottoposte al Collegio ne consiglia la compensazione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso meglio in epigrafe indicato, accoglie l'appello nei soli limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, dichiara cessata la materia del contendere con riguardo all'impugnazione delle modifiche all'art. 42 del regolamento di cui trattasi, nonché dichiara improcedibile il ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse con riguardo al ricorrente Raffaele Saraconi; respinge per il resto il medesimo appello.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2010 con l'intervento dei Signori:

Stenio Riccio, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Consigliere

Filoreto D'Agostino, Consigliere

Marco Lipari, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/05/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione