



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

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 9682 del 2011,
proposto da:
SPECCHIO MICHELE, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Metta, con
domicilio eletto presso Marco Gardin in Roma, via Laura Mantegazza, n. 24;

contro

COMUNE DI CERIGNOLA, in persona del sindaco in carica, rappresentato e
difeso dagli avv. Francesco De Robertis e Raffaele De Robertis, con domicilio
eletto presso Roberto Ciociola in Roma, via Bertoloni, n. 37;
SOCIETÀ IL CENTRO S.R.L., in persona del legale rappresentante in carica, non
costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA – BARI, Sez. I, n. 1247 del 30 agosto 2011,
resa tra le parti, concernente REGOLAMENTO COMUNALE RELATIVO
ALLA NOTIFICA PER CONVOCAZIONE CONSIGLIO;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Cerignola;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2012 il Cons. Carlo Saltelli e uditi per le parti gli avvocati Franco Metta e Raffaele De Robertis;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con la sentenza n. 1247 del 30 agosto 2011 il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sez. I, nella resistenza del Comune di Cerignola, ha respinto il ricorso del consigliere comunale sig. Michele Specchio per l'annullamento dell'art. 44, comma 9, seconda parte del regolamento del consiglio comunale di Cerignola (approvato con delibera n. 22 del 16 aprile 2003); dell'avviso di convocazione del consiglio comunale (prot. n. 21184 del 24 luglio 2010) per la seduta del 25 luglio 2010; delle delibere consiliari n. 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del 25 luglio 2010 e di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

In sintesi, ad avviso del predetto tribunale, infatti, era infondata la tesi del ricorrente, secondo cui la notifica degli avvisi di convocazione delle sedute consiliari fatta ai sensi dell'art. 140 c.p.c., secondo quanto previsto dall'articolo 44 del regolamento del consiglio comunale, doveva tener conto della sentenza della Corte Costituzionale 14 gennaio 2010, n. 3: ciò in quanto le esigenze di tutela del diritto di difesa del destinatario dell'atto notificato, che aveva determinato la pronuncia del giudice delle leggi, non ricorrevano nel caso di notificazione degli avvisi di convocazione delle riunioni del consiglio comunale, in relazione ai quali dovevano piuttosto privilegiarsi le esigenze di celerità e di funzionamento dell'ente; pertanto nel caso di specie la notifica dell'avviso di convocazione era da

considerarsi correttamente effettuata e validamente perfezionata con la sola spedizione della raccomandata (non essendo necessario anche il ricevimento di quest'ultima da parte del destinatario).

2. L'interessato con rituale e tempestivo atto di appello ha chiesto la riforma di tale sentenza, lamentandone l'erroneità alla stregua di quattro articolati motivi di gravame, rubricati rispettivamente "Violazione e falsa applicazione dell'art. 44, comma 9 del Regolamento del Consiglio Comunale di Cerignola in combinato disposto con l'art. 140 c.p.c., nuova formulazione, contraddittorietà della motivazione. Omessa motivazione"; "Contraddittorietà della motivazione", "Omessa motivazione" (primo motivo); "Avviso di convocazione del 24 luglio 2010. Violazione di legge. Invalidità derivata. Omessa motivazione" (secondo motivo); "Violazione prerogative del consigliere comunale. Illogicità della motivazione" (terzo motivo) e "Invalidità derivata. Deliberazioni nn. 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del Consiglio Comunale del 25 luglio 2010. Violazione di legge. Omessa Motivazione" (quarto motivo).

Sono stati così sostanzialmente riproposte le censure sollevate col ricorso di prime cure, a suo avviso superficialmente esaminate ed ingiustamente respinte con motivazione illogica, contraddittoria ed assolutamente non condivisibile.

Ha resistito al gravame il Comune di Cerignola, deducendone l'inammissibilità e l'infondatezza e riproponendo in particolare l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, non esaminata dai primi giudici per assorbimento, per la sua mancata notificazione ai controinteressati, quali gli altri consiglieri comunali e i destinatari delle delibere assunte nella seduta del 25 luglio 2010, anch'esse impugnate in primo grado.

3. Alla pubblica udienza del 4 maggio 2012, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

4. E' preliminare l'esame dell'eccezione dell'appellata amministrazione di Cerignola di inammissibilità del ricorso di primo grado (non esaminata dai primi giudici per assorbimento e puntualmente riproposta in sede di appello), per la sua mancata notificazione ai contro interessati, quali gli altri consiglieri comunali e i beneficiari delle delibere consiliari adottate nella seduta consiliare del 25 luglio 2010: essa non è meritevole di favorevole considerazione per una pluralità di motivi.

4.1. Innanzitutto occorre rilevare che l'atto impugnato in via principale è l'avviso di convocazione del consiglio comunale per la riunione del 25 luglio 2010, viziato da difetto di notifica, rispetto al quale non sono configurabili controinteressati in senso stretto.

Le delibere assunte in quella riunione (dalla n. 11 al n. 17) sono state invece impugnate non già per vizi propri, quanto per illegittimità derivata esclusivamente dal vizio di convocazione della seduta: esse pertanto sono destinate ad essere caducate per l'illegittimità dell'avviso di convocazione e non già per vizi propri, escludendosi pertanto, anche per tale verso, l'esistenza di controinteressati.

4.2. Sotto altro profilo deve poi negarsi che i consiglieri comunali, in quanto tali, possano essere considerati controinteressati, atteso che nel processo amministrativo sono notoriamente legittimi e necessari contraddittori solo i soggetti originariamente contemplati nel provvedimento amministrativo impugnato ovvero che siano facilmente identificabili come soggetti cui l'atto specificamente si riferisce e abbiano la titolarità di una posizione qualificata alla conservazione dello stesso.

I consiglieri comunali non sono soggetti contemplati nel provvedimento amministrativo, concorrendo essi, con la loro manifestazione di volontà, a formare la volontà dell'ente di cui fanno invece parte, inteso nella sua unitarietà e nella sua significazione pubblica: essi sono pertanto legittimati a ricorrere (e di conseguenza anche a contraddire) solo nell'ipotesi di violazione del loro ius ad officium (tra le

più recenti, C.d.S., sez. V, 21 marzo 2012, n. 1610; 29 aprile 2010, n. 2457; sez. IV, 26 gennaio 2012, n. 351, 16 ottobre 2007, n. 5396).

Conseguentemente (C.d.S., sez. V, 24 marzo 2011, n. 1771) essi non hanno (neppure) un interesse protetto e differenziato all'impugnazione delle deliberazioni dell'ente del quale fanno parte, salvo il caso in cui venga lesa in modo diretto ed immediato la propria sfera giuridica per effetto di atti direttamente incidenti sul diritto all'ufficio o sullo status ad essi spettante, che compromettano il corretto esercizio del loro mandato (come nel caso di erronee modalità di convocazione dell'organo, violazione dell'ordine del giorno, inosservanza del termine della documentazione necessaria per poter consapevolmente deliberare, etc.): del resto il giudizio amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organo di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive (C.d.S., sez. VI, 19 maggio 2010, n. 3130; sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7122; 23 maggio 1994, n. 437).

Il ricorso introduttivo del presente giudizio non doveva pertanto essere notificato agli altri consiglieri comunali, avendo l'interessato denunciato esclusivamente la violazione del proprio jus ad officium per non essere stato asseritamente posto in condizione di partecipare alla riunione dell'organo consiliare, fattispecie rispetto alla quale non è ipotizzabile l'esistenza di un interesse protetto e qualificato (oltre che diretto e contrario) degli altri consiglieri alla conservazione delle delibere così invalidamente assunte.

4.3. Quanto infine alla dedotta omessa notifica del ricorso ai soggetti, asseritamente beneficiari delle delibere adottate nella riunione del 25 luglio 2010 (anche a voler prescindere dalla considerazione che la violazione del jus ad officium è tale da escludere la stessa esistenza di soggetti contro interessati), deve osservarsi che per le delibere n. 11 (“Approvazione delle sedute precedenti (17/6/2010) – art. 67 del Regolamento del Consiglio Comunale”), n. 12

(“Comunicazioni”), n. 13 (“Proposta di deliberazione del Consiglio Comunale Piano Sociale di zona – Triennio 2010 – 2012 – Presa d’atto”) e 17 (“Approvazione e adozione Regolamento per il rilascio contrassegno/pass speciale per disabili e relativi stalli di sosta nella città di Cerignola”), in ragione dello stesso loro oggetto, non sono neppure configurabili controinteressati (e del resto neppure l’intimato comune li ha evidenziati).

Ad analoghe conclusioni deve giungersi anche con riguardo alle altre delibere: non sono infatti notoriamente configurabili controinteressati per quanto riguarda l’impugnazione dei piani regolatori (ciò in riferimento alla delibera n. 16), mentre non può essere considerata controinteressata la Regione Puglia quanto alla delibera n. 15, concernente la ratifica di un accordo di programma intercorso con il Comune di Cerignola, tanto più che, come si ricava dalla lettura della delibera stessa, si è in presenza di una mera presa d’atto di impegni già assunti ai fini del loro corretto adempimento; quanto poi alla delibera n. n. 14 è la stessa amministrazione appellata ad ammettere che il ricorso introduttivo del giudizio è stato effettivamente notificata ad un soggetto controinteressato (Il Centro s.r.l.) e che ciò è sufficiente a renderlo ammissibile.

4.4. In conclusione l’eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado deve essere respinta.

5. Nel merito l’appello è fondato e deve essere accolto, potendo essere esaminati congiuntamente i quattro motivi di gravame spiegati, stante la loro intima connessione.

5.1. Giova premettere che l’avviso di convocazione delle sedute consiliari è lo strumento indispensabile per il corretto e regolare funzionamento dell’organo consiliare, consentendo ai consiglieri comunali, diretti rappresentanti della comunità, non solo di essere informati delle riunioni dell’assise cittadina, ma soprattutto di potervi partecipare attivamente, contribuendo in modo pieno e

consapevole alle scelte strategiche e alle decisioni fondamentali della vita stessa dell'ente, anche attraverso il necessario ruolo di controllo sull'organo esecutivo.

In tal senso non è sufficiente che l'avviso di convocazione, con il relativo ordine del giorno, sia solo regolarmente inviato al consigliere comunale, ma è necessario che lo stesso non solo lo abbia effettivamente ricevuto, ma che tra il momento della ricezione e quello della seduta consiliare intercorra un ragionevole lasso temporale affinché il mandato consiliare possa essere effettivamente svolto in modo serio, completo e consapevole.

E' significativo in tal senso ricordare che l'art. 125 del Testo Unico 4 febbraio 1915, n. 148 (abrogato dall'art. 28, comma 4, della legge 3 agosto 1999, n. 265, a decorrere dall'adozione delle modifiche statutarie e regolamentari previste dalla stessa legge) prevedeva in tema di convocazione dei consigli comunali che, per le convocazioni urgenti, l'avviso col relativo elenco (degli oggetti da trattare) fosse "consegnato" al consigliere comunale almeno 24 ore prima (in modo simile si esprime peraltro anche il quarto comma 4 dell'articolo 44 del Regolamento del consiglio comunale di Cerignola): il termine consegnare, al di là di ogni ragionevole dubbio, indica la effettiva conoscenza o quanto meno la sicura conoscibilità dell'avviso stesso (e del relativo ordine del giorno) da parte del consigliere comunale.

5.2. L'art. 44 del regolamento del Consiglio comunale di Cerignola, disciplinando l'avviso di convocazione, nonché la relativa consegna ed i termini, al nono comma stabilisce che "Alla consegna dell'avviso di convocazione trovano applicazione gli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile. In particolare e in caso di irreperibilità del consigliere o di persona legittimata, la consegna dell'avviso di convocazione, ai sensi dell'articolo 140 del c.p.c., si intende effettuata nel giorno di affissione dell'avviso di deposito e spedizione della notizia per raccomandata".

Le cennate esigenze di serio, pieno e consapevole svolgimento da parte del consigliere comunale del proprio delicato officium, al quale peraltro è stato preposto in virtù di una diretta investitura popolare, impongono di interpretare il ricordato rinvio all'articolo 140 c.p.c. non in senso statico, bensì dinamico, dovendo tenersi conto pertanto della sentenza della Corte Costituzionale 14 gennaio 2010, n. 3, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che la notifica si perfeziona per il destinatario con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione.

Non vi è del resto, ad avviso della Sezione, alcun argomento, logico o sistematico, per restringere il campo di applicabilità di tale pronuncia, che mira a salvaguardare la posizione di un soggetto destinatario di una notificazione per consentirne l'effettivo esercizio dei diritti/doveri riconosciutigli dalla legge, ai soli procedimenti giurisdizionali: se è vero che in questi ultimi viene in rilievo il fondamentale principio costituzionale del diritto di difesa, anche per quanto riguardo il corretto e regolare funzionamento degli organi rappresentativi delle comunità locali vengono in rilievo peculiari principi costituzionali, quali, oltre quello generale di legalità, di cui all'articolo 97, l'effettivo riconoscimento delle autonomie locali, di cui agli articoli 5 e 114, comma 2, oltre a quello dell'effettiva rappresentanza politica.

Del resto non può sottacersi che, anche con riferimento alla controversia in esame, l'applicazione dell'articolo 140 c.p.c., nella formulazione conseguente alla ricordata pronuncia della Corte Costituzionale, assicura il giusto temperamento degli interessi in gioco, entrambi peraltro di natura pubblica, quello all'adeguato ed appropriato funzionamento dell'organo consiliare (anche sotto il profilo della urgenza e celerità degli argomenti da trattare e delle decisioni da assumere) e quello del corretto svolgimento del mandato politico – amministrativo da parte del consigliere comunale.

5.3. In ragione di tali considerazioni l'avviso di convocazione di cui si discute è effettivamente viziato per l'errata interpretazione e/o applicazione dell'articolo 44, comma 9, del Regolamento del consiglio comunale.

Risulta infatti dalla documentazione in atti che la convocazione per la seduta straordinaria e d'urgenza, pubblica, del consiglio comunale per il giorno 25 luglio 2010, è stata notificata al sig. Michele Specchio, appellante, in data 24 luglio 2010 dal messo notificatore "...nelle forme prescritte dall'art. 140 c.p.c. (deposito di copia del presente atto, in busta chiusa e sigillata, ai sensi del D. Lgs. 196/03, nella casa comunale e affissione di avviso di deposito, in busta chiusa e sigillata, alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda) per domicilio chiuso...", con la precisazione che all'interessato "...in pari data, viene data notizia del deposito e dell'affissione per raccomandata con avviso di ricevimento".

In tal modo la notifica, pur essendo valida e regolare per il notificante, non lo era tuttavia per il destinatario della notifica, il quale ha ricevuto invero la raccomandata informativa solo il 26 luglio 2010, cioè dopo che si era già tenuta la riunione consiliare del 25 luglio 2010 e non ha potuto quindi regolarmente parteciparvi con conseguente palese violazione del suo jus ad officium.

Nè può sostenersi, anche per la puntuale disciplina stabilita dal regolamento comunale in tema di convocazione delle riunioni consiliari, che il consigliere comunale abbia un obbligo giuridico ad informarsi tempestivamente ed adeguatamente delle riunioni del consiglio comunale stesso (tanto più che sarebbe evidentemente difficile accertare di volta in volta quanto meno le effettive e concrete modalità di adempimento di tale obbligo con conseguente compromissione del regolare funzionamento dell'ente), potendo eventuali comportamenti ostruzionistici, contraddittori o avventati rilevare soltanto sul piano etico o politico, ma non certo sotto quello strettamente giuridico.

5.4. L'illegittimità della impugnata convocazione del consiglio comunale comporta la caducazione consequenziale delle pur impugnature delibere (dal n. 11 al n. 17) assunte nella riunione del 25 luglio 2010.

6. In conclusione l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, deve essere accolto il ricorso proposto in primo grado nei sensi di cui in motivazione, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello proposta dal sig. Michele Specchio avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sez. I, n. 1247 del 30 agosto 2011, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso proposto in primo grado ed annulla gli atti impugnati, nei sensi di cui in motivazione.

Dichiara interamente compensate tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Trovato, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/09/2012

IL SEGRETARIO

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